



Capítulo 4 – Las bases teóricas del sistema de planeamiento de Curitiba y sus principales urbanistas

El planeamiento como sistema: el caso de Curitiba, Brasil

Principios, instrumentos y evolución del sistema de planeamiento urbanístico y ambiental de Curitiba (1965-2004)

Francisco de Assis Rosa

TESIS DOCTORAL

Director: Joaquín Sabaté Bel

Universitat Politècnica de Catalunya – UPC
Departamento de Urbanismo y Ordenación del Territorio
Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Barcelona - ETSAB

Barcelona, 2018

Explicación

Una vez analizado el período anterior al establecimiento de lo que consideramos el tema principal de la investigación, vamos a elucidar y verificar los principales orígenes conceptuales y metodológicos que pueden haber estructurado lo que denominamos, en este capítulo, como «sistema básico de planeamiento» de Curitiba. A continuación, verificaremos la hipótesis relativa al cuerpo de principios básicos que orientan el proceso de planeamiento, analizando los principales postulados, su origen, autores, fuentes teóricas e influencias en los principales urbanistas de Curitiba, esta vez en el periodo principal de estudio (de lo que denominados **como cuerpo de principios y conceptos**).

También, como se ha explicado en la Introducción de la investigación, los métodos aplicados en esta etapa se centran en la recopilación y el análisis de las fuentes teóricas que documentan y que pueden haber facilitado los principales conceptos que fundamentan el sistema de planeamiento adoptado en Curitiba, producidas entre las décadas de los cincuenta y los sesenta. De este modo, el contenido central de este capítulo es el análisis del origen conceptual y metodológico del sistema de planeamiento urbanístico de Curitiba.

Cabe recordar que este capítulo es preparatorio del siguiente, en el que verificaremos el rebatimiento de estos conceptos y métodos en la elaboración de los cuatro pilares del sistema básico mencionado (o lo que denominamos **instrumentos urbanísticos**): el Plan Preliminar de Urbanismo de 1965 (PPU 1965), el Plan Director de 1966 (PD 1966), el *Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba* (IPPUC 1965) y, posteriormente, los programas y planes complementarios del sistema, relativos a transporte urbano, circulación, saneamiento, industria, entre otros.

El surgimiento del **planeamiento integrado** en América Latina y Brasil.

El capítulo tiene como telón de fondo el análisis del marco del planeamiento en el país durante el período en cuestión o, en otras palabras, investigar las bases del modelo de planificación llamado «planeamiento integrado», sus principios, métodos, instrumentos y posibles aplicaciones y adaptaciones en el caso de Curitiba. Analizaremos la contribución de los distintos movimientos (grupos), eventos, institutos, centros de estudios y profesionales en la formulación de este concepto de planificación. Se tiene en cuenta que este modelo es fruto de

un debate nacional y latinoamericano y no de un fenómeno que se circunscribe a Curitiba, aunque muy probablemente, puede haber tenido una interacción productiva relevante (lo verificaremos en el próximo capítulo).

Para esto se analiza los trabajos del grupo Economía y Humanismo de Lebret, de sus equipos de trabajo en Brasil, la SAGMACS (*Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais*), con profesionales como Antonio Baltar, además del propio Lebret; del CPEU (*Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos* de la Universidad de São Paulo), con personajes como Anhaia Mello¹⁰⁸, Hely Lopes Meirelles¹⁰⁹ y Rubens de Mattos Pereira¹¹⁰; además de institutos como el IBAM (*Instituto Brasileiro de Administração Municipal*) y sus publicaciones; para verificar el papel que estos tienen sobre los participantes del grupo autor del plan preliminar de Curitiba (parte de lo que denominamos **grupo técnico/administrativo**), sus fundamentos y métodos.

Todo esto nos obliga a analizar los principales documentos que se consideran fundamentales, como las Cartas de la Tourette de 1952 y de los Andes de 1958. Asimismo, analizaremos las obras de importancia de figuras como Baltar¹¹¹ y Francis Violich¹¹², ambos participantes de esta última carta, y su influencia en el planeamiento de Latinoamérica.

Los principales urbanistas de Curitiba de la época

Al final de este capítulo, buscaremos identificar los posibles vínculos entre los preceptos y los métodos de los documentos analizados y la formación teórica del grupo de planeadores de Curitiba. De este modo, analizamos y confrontaremos los planteamientos de los principales protagonistas en el proceso de planeamiento de Curitiba, entre ellos: Jorge Wilhelm¹¹³, uno de los autores del Plan Preliminar de Urbanismo de Curitiba de 1965 (PPU 1965) que sirve de

¹⁰⁸ Sobre Anhaia Mello, véase 126 de este capítulo.

¹⁰⁹ Sobre Meirelles, véase nota 153 de este capítulo.

¹¹⁰ Sobre Pereira, véase nota 165 de este capítulo.

¹¹¹ Sobre Baltar, véase nota 125 de este capítulo.

¹¹² Sobre Violich, véase nota 137 de este capítulo.

¹¹³ Sobre Wilhelm, véase nota 75 del anexo 4.

base para el PD 1966; Jaime Lerner¹¹⁴, uno de los principales administradores locales de relevantes prácticas urbanísticas y ambientales de la ciudad; además de otros miembros del grupo de planeamiento local de Curitiba, como Almir Fernandes¹¹⁵, que introduce el guion de PEREIRA (1963) para la formación del IPPUC y la contribución de Hely Lopes Meirelles, consultor en jurisprudencia administrativa municipal de relieve, de modo general, y en la elaboración del PPU 1965 y del PD 1966, de modo específico, además de conocedor y divulgador de la Carta de los Andes.

Para lograr los objetivos establecidos, recorreremos tres pasos relacionados, respectivamente, con los conceptos, los métodos y las verificaciones:

- Formularemos y sistematizaremos los conceptos más generales del planeamiento urbanístico planteados por el movimiento Economía y Humanismo de 1942, la Carta de La Tourette (1952) y la Carta de los Andes de 1958.
- Haremos lo mismo respecto a los métodos más generales de planeamiento urbanístico planteados por Antonio Bezerra Baltar, la Carta de los Andes de 1958, el CPEU, la SAGMACS, el IBAM y sus publicaciones.
- Por último, verificaremos las posibles influencias en los principales urbanistas de Curitiba del período.

Como ya se ha señalado, la influencia de los conceptos y los métodos investigados sobre los demás componentes del sistema, como los instrumentos y el órgano de planeamiento de Curitiba, se tratarán en el capítulo siguiente.

Por último, cabe remarcar que, debido al gran volumen de información desarrollada en el período de referencia relativo al planeamiento territorial en Brasil y Latinoamérica, comentamos los aspectos más significativos en el texto del capítulo y dejamos las explicaciones y demás detalles para el anexo 4, con los documentos de apoyo al capítulo.

¹¹⁴ Sobre Lerner, véase nota 96 del anexo 4.

¹¹⁵ Sobre Fernandes, véase nota 162 de este capítulo y notas 106 y 136 del anexo 4.

4.1. Los principios y conceptos: las bases de la doctrina de ordenación y organización del espacio

De acuerdo con los profesores Anhaia Mello (en 1960)¹¹⁶ y Lauro Birkholz (BIRKHOLZ, 1979), son tres las referencias que orientan el planeamiento territorial en el contexto brasileño y latinoamericano, a finales de los años cincuenta: la Carta de Atenas (1933); la *Charte de l'Aménagement* o Carta de La Tourette de 1952 (del Movimiento Economía y Humanismo); y la Carta de Los Andes (1958). A partir de estos documentos, se desarrollan trabajos teóricos dedicados al planeamiento municipal brasileño, muchos de ellos publicados por el IBAM (*Instituto Brasileiro de Administração Municipal*) y el CPEU (*Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos* de la Universidad de São Paulo)¹¹⁷ que ayudan a la divulgación del llamado planeamiento integral¹¹⁸.

Para poder comprender la evolución de las ideas hacia la constitución del paradigma del planeamiento integral, empezaremos analizando los conceptos provenientes del movimiento Economía y Humanismo y la Carta de la Tourette, que facilitan sus bases conceptuales, y la Carta de los Andes, que orienta su aplicación, confrontándolos más adelante con los planteamientos de Jorge Wilhelm y Jaime Lerner, que se traducirán en el PPU 1965 y el PD 1966.

4.1.1. Movimiento Economía y Humanismo, 1942, y la SAGMACS, 1947

¹¹⁶ Anhaia Mello realiza la presentación de la publicación brasileña de la Carta de los Andes de 1958, en abril de 1960. Véase anexo 4.

¹¹⁷ Hablaremos de este instituto y del centro en los próximos apartados.

¹¹⁸ El término «planeamiento integral» (o integrado), en Brasil, suele relacionarse con los planes de desarrollo urbano de los años sesenta y setenta, que aborda cuestiones interdisciplinarias y espaciales más amplias e integra la ciudad a su región, a diferencia del concepto habitual en Europa, según el que el planeamiento integrado compone orientaciones urbanísticas y ambientales de manera simultánea.

Como es bien sabido, Louis-Joseph Lebre¹¹⁹, conocido como Padre Lebre¹²⁰, crea el movimiento Economía y Humanismo¹²⁰ entre 1941 y 1942, que aglutina personalidades de gran importancia en el panorama de la resistencia francesa: intelectuales, políticos, líderes patronales y sindicales¹²¹.

Para el movimiento, la visión amplia de las dimensiones del fenómeno urbano posibilita el desarrollo armónico y equilibrado del territorio, anunciando de esta manera el planeamiento integrado, pues el espacio debe analizarse en su totalidad, a partir de varias asignaturas; el planeamiento debe abarcar actuaciones políticas, sociales, económicas, administrativas, urbanísticas, priorizando siempre el desarrollo humano y social.

También toma cuerpo la visión que funda la Economía Humana al defender que «el desarrollo de todo el Hombre y de todos los Hombres»¹²².

La ordenación del territorio debe conducirse a partir de una visión científica y práctica, precedida de investigaciones sobre las vocaciones y las potencialidades del núcleo urbano y su región, sin preocuparse de reproducir las corrientes teóricas del urbanismo existentes, su

¹¹⁹ Louis-Joseph Lebre¹¹⁹ (1897-1966) estudia en la Escuela Naval, se gradúa oficial de la Marina y participa en la Primera Guerra Mundial en las escuadras de Líbano. Sale de la Armada en 1923 para convertirse en dominico y se ordena sacerdote en 1928. Economista y religioso católico dominico francés, creador del centro de investigaciones y acción económica «Economía y Humanismo» y de un gran número de asociaciones para el desarrollo social en varios países, entre los cuales el IRFED (*Institut International de Recherche et de Formation, Éducation et Développement*, actual *Centre International Développement et Civilisations-Lebre-Irfed*), en París.

¹²⁰ El pensamiento Economía y Humanismo (E.H.) se difunde rápidamente en Francia y Europa, los equipos locales y nacionales se multiplican e institucionalizan, incorporan importantes contribuciones de ingenieros como Thomas Suaver, Jean Queneau y Paul Verney, economistas como el mencionado Francois Perroux, sociólogos como Henri Desroche, geógrafos como Pierre George y otros profesionales, como el urbanista Gaston Bardet, yerno de Marcel Poète, fundador del Institut d'Urbanisme, en 1917.

En la posguerra, el movimiento Economía y Humanismo se plantea como una tercera vía entre el comunismo y el capitalismo, de corte humanista y cristiano, se dirige a atender las necesidades del hombre, conciliando el desarrollo económico y el bienestar social. Se considera que el planeamiento desempeña un papel fundamental en el éxito de sus proposiciones y, para ello, se desarrolla una metodología basada en el análisis de la estructura del territorio y el diagnóstico de las deficiencias urbanas.

Este movimiento presenta una teoría basada en el estructuralismo francés que plantea el análisis sistemático del objeto de estudio, teniendo en cuenta sus valores cualitativos. El énfasis se pone en el método de trabajo.

¹²¹ Como el filósofo Gustave Thibon, el economista Francois Perroux, que en la época elabora sus teorías sobre el proceso de desarrollo y sus dimensiones espaciales, y René Moreux, su primer presidente.

¹²² Que se aplica, sobre todo, en el IRFED (*Institut International de Recherche et de Formation, Éducation et Développement*), creado en 1958, para sostener sus acciones en el eje norte-sur. Con François Perroux, el movimiento se considera pionero de una nueva aportación del planeamiento territorial, al relacionar los temas del medio físico-geográfico con los problemas del desarrollo.

paradigma es el principio de acción sobre la realidad. Para el movimiento, el Estado tiene el papel de facilitar las condiciones básicas para que el individuo conquiste el mejor nivel de vida.

De esta manera, el concepto de organización del espacio evoluciona hacia el de planeamiento del territorio (*l'aménagement du territoire*), que concibe unidades de análisis e intervención a partir de las comunidades de base en sus unidades territoriales elementales que se integran progresivamente en unidades regionales, nacionales e internacionales.

Llamado por los gobiernos de Brasil, Colombia, Venezuela, Vietnam, Senegal y Líbano, Lebret desarrolla un papel de consejero sobre temas del desarrollo, tanto en el plano de las formulaciones conceptuales, como en el de la práctica concreta, de forma que logra elaborar un abanico de herramientas que se consideran innovadoras para la investigación y concretar un desarrollo integral y armonioso.

La SAGMACS

Lebret va a São Paulo por primera vez en 1947 para un curso en la *Escola de Sociologia e Política*. Creada en este mismo año, la SAGMACS (*Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais*)¹²³ es uno de los primeros equipos interdisciplinarios constituido bajo la forma de una empresa de consultoría. Abre nuevos caminos para la actuación profesional en estudios, investigaciones y planeamiento en el campo de las cuestiones sociales y del desarrollo regional y urbano, sobre todo, a partir de 1953, cuando se posibilita la vuelta de Lebret a Brasil¹²⁴.

¹²³ Según CESTARO (2009), la SAGMACS se funda oficialmente en São Paulo en 1947, bajo la dirección del ingeniero y profesor politécnico Luiz Cintra do Prado, el ingeniero eléctrico y profesor Lucas Nogueira Garcez y el fraile dominico Benevenuto de Santa Cruz. Esta iniciativa pone Brasil en la ruta del movimiento Economía y Humanismo y establece la cooperación técnica entre Brasil y Francia, así como entre los miembros vinculados a Lebret, en Lyon, y a la SAGMACS, en São Paulo.

¹²⁴ Es bajo el marco inicial de la Guerra Fría que se introduce el esfuerzo de cooperación y devoción de Lebret, que en un primer momento interactúa con grupos y personalidades que en Brasil se identifican con sus posiciones.

En el país, algunos urbanistas ya defienden sus concepciones críticas e idealistas, entre ellos, el Prof. Antonio Bezerra Baltar¹²⁵, en Recife, y el Prof. Anhaia Mello¹²⁶, en São Paulo, quien desde 1929 se dedica a introducir nuevas ideas en la teoría y la práctica del urbanismo¹²⁷.

A diferencia de los métodos e idearios de los urbanistas conocidos que parten de la ciudad y sus elementos contruidos para necesariamente considerar la población y la región, el nuevo

¹²⁵ Antonio Bezerra Baltar nace en Recife, en 1915. Se gradúa en la Escuela de Ingeniería en 1938. Trabaja en la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en la Comisión Económica para América Latina y Caribe (CEPAL), en Chile, donde permanece 16 años (1965-1977). Participa activamente en los trabajos de la SAGMACS. Baltar es considerado uno de los más destacados urbanistas brasileños, profesor de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Recife. En 1963, crea el *Centro de Estudos de Planejamento Urbano e Regional* (CEPUR), en la Escola de Belas Artes do Recife, de la Universidad de Recife, para prestar servicios a los municipios de la región nordeste del país sobre temas urbanos, producción de estudios y planes.

¹²⁶ Luiz Ignácio Romeiro de Anhaia Mello nace en São Paulo en 1891, entra en la Escuela Politécnica de la Universidad de São Paulo en 1909 y termina la carrera de Ingeniería y Arquitectura en 1913. Desarrolla su principal trabajo de difusor de ideas y experiencias sobre urbanismo y planeamiento urbano y regional junto a instituciones de enseñanza y asociaciones. Es alcalde de São Paulo durante dos breves periodos: desde diciembre de 1930 hasta julio de 1931 y desde el 14 de noviembre hasta el 4 de diciembre de 1931, cuando implanta significativas iniciativas urbanísticas, como los principios de control del uso del suelo en algunas zonas de la ciudad. Aunque en un primer momento participó con Francisco Prestes Maia en la fundación de la sociedad Amigos de la Ciudad de São Paulo y en la divulgación del urbanismo, las divergencias de posiciones entre ellos se intensifican, en particular, respecto a los modelos de ciudad y políticas de intervención: Anhaia Mello defiende un límite al crecimiento de la ciudad con reglas rígidas de control del uso del suelo, mientras Prestes Maia entiende que se debe organizar el crecimiento, adaptando las estructuras viarias y de transporte a las necesidades de la metrópoli. Anhaia Mello es gran defensor de la creación de una Facultad de Arquitectura, articulada a la enseñanza de urbanismo y separada de la de Ingeniería. En 1948, cuando se crea la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de São Paulo (FAUUSP), es nombrado director, cargo que ocupa hasta 1951. En la FAUUSP organiza el *Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos*, el CPEU, responsable de estudios y planes para ciudades y regiones del estado de São Paulo. En 1961, es nombrado vicepresidente de la Unión Internacional de los Arquitectos.

¹²⁷ LAMPARELLI, C. M. «O ideário do urbanismo em São Paulo em meados do século XX e Louis-Joseph Lebreton e a Pesquisa urbano-regional no Brasil - crônicas tardias ou histórias prematuras». *Cadernos de Pesquisa LAP*, São Paulo, v. 5, p. 1-54, 1995.

Esta obra nos facilita una excelente exposición de las contribuciones de Lebreton y su movimiento Economía y Humanismo al planeamiento brasileño, expresados en los trabajos de la SAGMACS. También remarca la participación de Antônio Bezerra Baltar y la influencia sobre Anhaia Mello, autores que contribuyeron de forma significativa a la formación conceptual del sistema de planeamiento de Curitiba.

Respecto a las experiencias de la SAGMACS y E. H., LAMPARELLI (1995:16) opina que:

«(...) O planejamento deveria se revestir da eficiência de uma racionalidade instrumental. Os objetivos imediatos e utópicos estavam contidos no entendimento do conceito de desenvolvimento como processo redentor da miséria humana».

Además, Anhaia Mello es el principal teórico de urbanismo en São Paulo en este periodo, con gran cantidad de publicaciones. Según LEME (1999), acompañar su producción intelectual nos permite entender los rumbos del pensamiento urbanístico paulistano, del que Wilhelm y otros colaboradores del PPU 1965 forman parte. Además, cabe enfatizar el contacto de Anhaia Mello con los preceptos de la Carta de los Andes, pues él mismo presenta la traducción al portugués en 1960 (véase apartado «Los preceptos de la Carta de los Andes, 1958»).

método (E.H.-SAGMACS) parte de la región y su población para encontrar las aglomeraciones e identificar las condiciones de vida urbana¹²⁸.

Según LAMPARELLI¹²⁹ (1995: 30):

«A partir dessas sobreposições de concepções, locais e transpostas, sobre urbanismo, a cidade e o desenvolvimento é que vão evoluir, das formas usuais dos Planos Diretores para uma visão mais ampla de planejamento.

O planejamento é concebido como um processo contínuo de conhecimento das situações regionais e urbanas a fim de orientar os objetivos da coletividade e da Administração Pública para o desenvolvimento, cujos benefícios reverteriam as iniquidades da questão social (...)».

Sin duda, remarcamos en los argumentos del E.H. un énfasis mayor en el planeamiento como conocimiento para orientar el desarrollo y menor como instrumento para intervenir en la realidad física.

Sin embargo, cuando se analiza la descripción de TRINDADE¹³⁰ (2011:160) sobre la SAGMACS, es impresionante como resultan evidentes los orígenes conceptuales y funcionales de lo será el IPPUC de Curitiba (que verificaremos en el capítulo 5):

«(...) La SAGMACS consistía en una oficina técnica fundada inicialmente en São Paulo, Brasil, en 1947, con el objetivo de desarrollar estudios y propuestas técnico-científicas orientadas al desarrollo a través de una acción conjunta en varias áreas del conocimiento, con una preocupación por formar equipos técnicos capaces de asesorar investigaciones y planes la acción de agentes públicos,

¹²⁸ LAMPARELLI (2000:6) explica un poco los métodos del E.H. junto a la SAGMACS:

«O objetivo da teoria e do método na pesquisa era conhecer o empírico. Nós não conhecemos as nossas cidades e ficamos sonhando que cidade vamos propor, vamos inventar. Nós devemos conhecer nossas cidades a fundo, como é que eles resolvem os problemas, que problemas tem concretamente e transformar isso em conhecimento sintético. Com essa concepção, essa teoria nós íamos para o campo medir quais eram os indicadores presentes em bairros de diferentes classes sociais».

¹²⁹ Celso Monteiro Lamparelli se gradúa en Arquitectura y Urbanismo en la *Faculdade Nacional de Arquitetura e Urbanismo da Universidade do Brasil* en 1956 y realiza el posdoctorado en la *Ecole Pratique Des Hautes Etudes* (1975). En la actualidad, es jubilado de la *Faculdade de Arquitetura e Urbanismo* de la USP. Ejerce principalmente en los siguientes temas: método y planeamiento. Trabaja en la SAGMACS desde 1957 hasta 1964. Lamparelli conoce a Le Bret en 1953, cuando cursa el segundo año en la FAUUSP (Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la USP) y asiste allí a su curso sobre Desarrollo por invitación del profesor Anhaia Mello.

¹³⁰ Isabella Leite Trindade, arquitecta y urbanista por la Universidad Federal de Pernambuco, Recife, Brasil, en 1988, profesora de Proyectos Arquitectónicos y Teoría e investigadora en la Universidad Católica de Pernambuco desde 2002. Realiza su tesis doctoral *Otra Tradición Moderna en Brasil. Una Explicación a través de las propuestas de Antônio Bezerra Baltar* en la Universitat Politècnica de Catalunya, Barcelona, en 2011.

privados o comunitarios, usando en estos estudios los principios y los métodos del Movimiento Economía y Humanismo».

Otro aspecto subrayable para nuestro estudio que la autora nos facilita es que, dentro de los trabajos de la SAGMACS¹³¹ distribuidos por estado, los correspondientes a Paraná componen el 15% del total, después de São Paulo con el 63%, los demás estados representan el 5% o menos, cada uno de ellos (Mato Grosso, Minas Gerais, Pernambuco, Río de Janeiro y otros).

La tabla 4.01 resume los principales preceptos del movimiento Economía y Humanismo de 1942.

PRINCIPALES PRECEPTOS DEL MOVIMIENTO ECONOMÍA Y HUMANISMO, 1942	
1. Filosofía general	EH1 Búsqueda del desarrollo humano (o social) no limitado: desarrollo del hombre y de todos los hombres. Atención a las necesidades del hombre, conciliando desarrollo económico y bienestar social.
2. Estrategias	<p>EH2 Creencia en que una visión amplia de las dimensiones del fenómeno urbano posibilita el desarrollo armónico y equilibrado del territorio.</p> <p>EH3 El Estado debe facilitar las condiciones básicas para que el individuo logre el mejor nivel de vida.</p> <p>EH4 El planeamiento desempeña un papel fundamental en el éxito de sus propuestas.</p> <p>EH5 Promoción del desarrollo integral y armonioso, el espacio debe analizarse en su totalidad, a partir de varias asignaturas; el planeamiento debe abarcar actuaciones políticas, sociales, económicas, administrativas, urbanísticas, pero siempre priorizando el desarrollo social.</p>
3. Métodos	<p>EH6 Base en el estructuralismo francés que plantea el análisis sistemático del objeto de estudio, teniendo en cuenta sus valores cualitativos. Énfasis en el método de trabajo, lo importante es cómo y no qué hacer.</p> <p>EH7 Metodología basada en el análisis de la estructuración del territorio y en el diagnóstico de las deficiencias urbanas.</p> <p>EH8 La ordenación del territorio debe dirigirse a partir de una visión científica y práctica, precedida de investigaciones sobre las vocaciones y potencialidades del núcleo urbano y su región, sin preocuparse de reproducir las corrientes teóricas del urbanismo existentes, su paradigma es el principio de acción sobre la realidad.</p>

Tabla 4.01 - Principales preceptos del movimiento Economía y Humanismo. Autor: Francisco Rosa, 2015.

4.1.2. La Carta de La Tourette de 1952, la planificación integral y el plan director

Un documento importante del grupo E.H, que sintetiza sus principales conceptos, es la *Charte de l'Aménagement* (Carta de la Planificación), cuyo texto y conclusiones resultan de la semana

¹³¹ Para más información sobre los trabajos de la SAGMACS, véase anexo 4 y sus notas 10 y 135.

de estudios celebrada en septiembre de 1952 en La Tourette, Eveux par l'Arbresle, Rhône, en Francia¹³², por lo que Anhaia Mello y Lauro Bastos Birkholz¹³³ también la denominan Carta de La Tourette.

En la referida semana, setenta participantes buscan poner las bases de una doctrina de planificación. Según el documento, la política de planificación debe considerar los aspectos financieros, fiscales y jurídicos, así como los factores de orden administrativo y los organismos especializados que deben crearse.

¹³² El 22 de septiembre de 1952, Alfred Sauvy inaugura en la Tourette una semana de estudios sobre *l'Aménagement du Territoire*. Claudio Petit, entonces ministro de Reconstrucción y Urbanismo, preside el trabajo final, el domingo 28.

Durante ocho días, setenta expertos en la organización del espacio y el desarrollo, tratan, a la luz de su experiencia, de aclarar las dimensiones de estas disciplinas, examinan un gran número de casos concretos elegidos de entre varias regiones de Francia, Europa y el mundo y verifican sus alcances y las diversas aplicaciones de sus análisis. Por último, una comisión de trabajo define un texto de conclusiones, que se revisa y aprueba en sesión plenaria.

¹³³ Lauro Bastos Birkholz nace en Santos en abril de 1917. Es ingeniero eléctrico e ingeniero arquitecto por la Escuela Politécnica e ingeniero sanitario por la Escuela de Higiene y Salud Pública de la USP. En 1951, realiza un curso sobre salud pública e ingeniería en Boston. Desde 1954 hasta 1955, cursa estudios de postgrado en Planificación Urbana en la Facultad de Arquitectura de Roma. En 1955, estudia la distribución de los recursos naturales en la Universidad de Lund, Suecia, y realiza prácticas en el Departamento de Urbanística del Ministerio de Obras Públicas de Italia. Ingresa en el servicio público del Estado en 1945, en el Departamento de Obras y Servicios Públicos.

En 1957, cuando regresa a Brasil, después de los estudios y prácticas en Italia, entra a formar parte del cuerpo docente de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la USP, como asistente de Anhaia Mello, en la cátedra de Urbanismo y como arquitecto del CPEU (*Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos*). En este centro, que dirige desde 1962 hasta 1976, participa en la preparación de más de veinte planes directores, además de estudios de legislación urbana, reforma administrativa, demografía, sistema viario, salud, enseñanza, etc.

Desde 1965 hasta 1967, forma parte del equipo de planificación sectorial de la Secretaría de Economía y Planificación y del Consejo de Planificación del Estado. En 1967, en la Secretaría de Servicios y Obras Públicas, es jefe del sector de Estadística y Planificación. De 1967 a 1969, pertenece al Grupo Ejecutivo de Planificación de la Gran São Paulo, GEGRAN. De 1972 a 1986, es miembro del Consejo Universitario, Consejo de Enseñanza, Investigación y Extensión de Servicios a la Comunidad, Cepe y la Cámara de Posgrado de la USP.

Birkholz se asocia a numerosas entidades, entre ellas, al Instituto Nacional de Urbanística, en Roma; Asociación Interamericana de Ingeniería Sanitaria, en Washington; Federación Internacional de Vivienda y Planeamiento, en La Haya; Asociación de Planeamiento Urbano y Rural, en Londres; Sociedad Interamericana de Planificación de Puerto Rico; Asociación de Graduados de la Escuela Superior de Guerra, ADESG, en Río de Janeiro.

Es autor de *Planos diretores municipais no estado de São Paulo e sua implantação*, 1964 (tesis, profesor asociado en la FAUUSP) y *Ensino do planejamento territorial* de 1967 (tesis, cátedra en la FAUUSP). Catedrático de Planeamiento Territorial de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de São Paulo. BIRKHOLZ es un autor importante para la tesis por sus trabajos al frente del CPEU y como profesor de planeamiento de la FAUUSP en la época del desarrollo del planeamiento integrado (entre los años cincuenta y setenta).

La planificación integral y el plan director

Del conjunto de principios planteados por la Carta de la Tourette resulta un nuevo concepto general de planeamiento territorial, la llamada planificación integral, que en resumen plantea la integración de los aspectos físicos espaciales con los sociales, económicos, político-administrativos relacionados, además de la integración del planeamiento del municipio con el planeamiento de la región donde este se ubica.

Sin embargo, aunque la carta pone más relieve en el proceso de planeamiento que en el plan, el principal instrumento de aplicación de la planificación integral es el plan director¹³⁴.

El contenido de la carta

Aunque la revista *Économie et Humanisme* publica la carta como *Esbozo de una carta de planeamiento*¹³⁵, el artículo es un documento que recoge y organiza los planteamientos del grupo E.H. de un modo muy claro y completo. De tal manera que la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de São Paulo (FAUUSP) la adopta en sus enseñanzas en una asignatura obligatoria denominada «Introducción al planeamiento», para lo que la traduce al portugués y la publica en 1973¹³⁶.

El contenido de la carta se organiza como «Principios y perspectivas de la planificación de los territorios» y contempla seis temas principales relacionados con la determinación de la vocación y valorización de las unidades territoriales; el factor humano; los equipamientos; la organización del territorio; las condiciones de una planificación racional y la política de la planificación.

El documento organiza y registra muchos de los principales conceptos investigados, como, por ejemplo, la adopción de principios claros de planificación, el enfoque en el factor humano (el humanismo), la importancia de los equipamientos y los medios de transporte en la ordenación,

¹³⁴ Verificaremos en el capítulo 5 que tras la elaboración del PPU 1965, Curitiba adopta el PD 1966 entendido como plan global con directrices generales, que integran los aspectos sociales, económicos, físicos, políticos-administrativos, municipales y regionales.

¹³⁵ *Économie & Humanisme*, «Principes et perspectives de l'Aménagement des Territoires», Revista *Économie & Humanisme*, n.º 79, mayo-junio de 1953, pp. 79-88.

¹³⁶ «Esboço de uma carta de ordenação», São Paulo, FAUUSP, 1973.

la utilización óptima de los recursos naturales pensando en las necesidades actuales y de las futuras generaciones, la inclusión del análisis de los impactos de la ordenación sobre el medio urbano y natural, la adopción de estudios preliminares en la ordenación, la recomendación de creación de organismos y equipos de ordenación, la importancia de la participación de los ciudadanos en la ordenación del territorio y las medidas jurídicas y legislativas para el planeamiento (*tabla 4.02*).

Principios y perspectivas de la planificación de los territorios

I. Vocación y valorización de las unidades territoriales

El suelo

El subsuelo

La energía

II. El factor humano

Los factores demográficos

Los movimientos migratorios

Niveles humanos

III. Los equipamientos

Medios de transportes y comunicaciones

Ubicación y selección de los equipamientos

IV. La organización del territorio

Escalones y unidades de planificación

Equilibrio de las unidades territoriales

Hábitat y contexto de vida

Impacto de las medidas de planificación en el balance de las unidades territoriales

V. Condiciones de una planificación racional

El tiempo en la planificación

Estudios preliminares para la planificación

El equipo de planificación

Participación de la población en la planificación del territorio

VI. La política de planificación

Aspecto financiero y fiscal

Aspecto jurídico y legislativo

Factores estratégicos

Factores administrativos

Organismos de planificación del territorio

La planificación del territorio, factor de civilización y paz

Fuente: Économie & Humanisme, 1953

Tabla 4.02 - Contenido o principios de la Carta de la Tourette de 1952. Fuente: *Économie & Humanisme, 1953*.

Estos temas se divulgan en congresos de urbanismo en América del Sur durante los años cincuenta. MOUCHET (1964), en un artículo publicado en la revista del IBAM, por ejemplo, verifica que los Congresos Interamericanos de Municipios celebrados en aquellos años ya habían firmado resoluciones, declaraciones y recomendaciones que forman un gran acervo de doctrina en materia de planificación. Veamos, entonces, la definición de planificación integral según la Declaración de Principios sobre Planificación aprobada en el VI Congreso Interamericano de Municipios realizado en Panamá en agosto de 1956:

«A planificação integral é o mais eficiente processo de ordenamento urbano e regional e de desenvolvimento humano e feliz dos povos. Entende-se por planificação integral o ordenamento do presente prevendo o futuro, com base em conhecimento científico prévio do meio, em seus aspectos geográfico, humano, econômico e político-administrativo, para propiciar, em seguida, um diagnóstico adequado, e, mediante Planos Diretores, o melhoramento do próprio meio e o bem

PRINCIPALES PRECEPTOS DE LA CARTA DE LA TOURETTE, 1952	
1. Filosofía general	<p>T1 Equilibrio entre desarrollo económico y desarrollo humano. Énfasis en el factor humano (el humanismo).</p> <p>T2 Participación de la población en el proceso de planeamiento y actuación desinteresada de las administraciones públicas.</p> <p>T3 Utilización óptima de los recursos naturales pensando en las necesidades actuales y de las futuras generaciones; e inclusión del análisis de las implicaciones de la planificación sobre el medio urbano y natural.</p>
2. Estrategias	<p>T4 Visión multidisciplinaria, se consideran las relaciones económicas y sociales con el medio físico y la visión regional en el planeamiento.</p> <p>T5 La planificación como instrumento de desarrollo económico y humano de los países.</p> <p>T6 Planeamiento como un proceso de acción permanente, dinámico y continuado.</p> <p>T7 Se cree que la zonificación y la ubicación de los equipamientos públicos juegan un papel estratégico en la ordenación del territorio y la calidad de vida de los ciudadanos. La importancia de los equipamientos y de los medios de transporte en la ordenación.</p>
3. Métodos	<p>T8 Adopción de principios claros de planificación.</p> <p>T9 Adopción de estudios preliminares.</p> <p>T10 Constitución de equipos preparados para el planeamiento.</p> <p>T11 Principales etapas del planeamiento: fase de eclosión del planeamiento; fase de análisis de las necesidades e inventario de las posibilidades, para alcanzar un programa o plano de ordenación territorial; fase de ejecución, que contiene soluciones provisionales y definitivas, coincidentes o no, pues el plan nunca se realiza exactamente como se ha previsto, bien por las dificultades surgidas durante la ejecución, bien por la evolución de la coyuntura; y fase de averiguación de los programas, muchas veces olvidada.</p> <p>T12 Adopción de la metodología que presenta la Carta con la adopción de unidades de planeamiento en la organización del territorio: identificación de las vocaciones económicas del territorio y utilización óptima de sus recursos; optimización del ritmo de crecimiento de los pueblos y de la distribución espacial de estos; instalación de los equipamientos necesarios para el desarrollo de las diversas zonas; y determinación de las unidades de ordenación.</p>
4. Instrumentos	<p>T13 Medidas jurídicas y legislativas de la planificación.</p>

Tabla 4.03 - Principales preceptos de la Carta de la Tourette de 1952. Elaboración: Francisco Rosa, 2015. Fuente: *Économie & Humanisme*, 1953.

estar-estar da comunidade em suas funções essenciais, ou sejam, a habitação, o trabalho, a educação, salubridade, recreação e comunicações de toda espécie – tudo de acordo com a geografia e a organização política de cada país»

(apud MOUCHET, 1964:261).

Para no extendernos mucho en los detalles, describimos en el apartado 4.2. *La Carta de la Tourette, 1952* del anexo 4, la formulación y la organización de los principales conceptos de la Carta de la Tourette de 1952, resumidos aquí en la tabla 4.03.

4.1.3. Los preceptos de la Carta de los Andes, 1958

El segundo título importante para la planificación de la época es la Carta de los Andes, que además de desarrollar las recomendaciones de la Carta de la Tourette, añade métodos de estructuración de planeamiento con contribuciones de expertos latinoamericanos y norteamericanos en este campo (como Francis Violich)¹³⁷ en una publicación que sirve de guion para los países¹³⁸ integrantes.

La Carta de los Andes resulta de un Seminario de Técnicos y Funcionarios en Planeamiento Urbano realizado en Bogotá, en octubre de 1958, bajo la tutela de la Organización de los

¹³⁷ Francis Violich (San Francisco, 1911 - Berkeley, 2005) se gradúa en el Departamento de Arquitectura del Paisaje de Berkeley con una licenciatura en Ciencias en 1934. En 1936, Violich obtiene una beca de posgrado en Planificación Urbana en la Universidad de Harvard e Instituto Tecnológico de Massachusetts. Es profesor emérito del Departamento de Planificación Urbana y Regional, y del Departamento de Arquitectura del Paisaje de la Universidad de California, Berkeley.

Sus viajes de estudios a Europa y Yugoslavia, en 1937, y a América Latina, en 1941-1942, establecen un enfoque multicultural a sus actividades profesionales e académicas en California. En 1941, regresa a la Universidad de Berkeley, donde se le ofrece un nombramiento conjunto en los departamentos de Arquitectura del Paisaje y Urbanismo. Como miembro de la facultad, se especializa en enfoques integrales para el planeamiento del uso del suelo y el diseño urbano en el ámbito local, con énfasis en las relaciones entre las cuestiones sociales y culturales. Es director del Departamento de Arquitectura del Paisaje y Planeamiento Ambiental de 1962 a 1964. También es el primer jefe de la Sección de Vivienda y Planeamiento de la Unión Panamericana.

A finales de los años treinta, ayuda a fundar la Telesis, un grupo ambiental interdisciplinario con fuertes preocupaciones sociales, que establece la base del Departamento de Planificación Urbana y Regional de la UC Berkeley, en 1948, y abre camino para la creación de la Facultad de Diseño Ambiental diez años más tarde. En 2001, la Asociación Americana de Planificación considera como el «*primer grupo de voluntarios a llevar con éxito distintos campos, en un enfoque integral para el desarrollo ambiental en un contexto regional*».

¹³⁸ En la versión de La Carta de los Andes traducida al portugués de Brasil y publicada en abril de 1960 destaca la presentación de Luiz de Anhaia Mello, importante urbanista brasileño, a lo que nos referiremos más adelante.

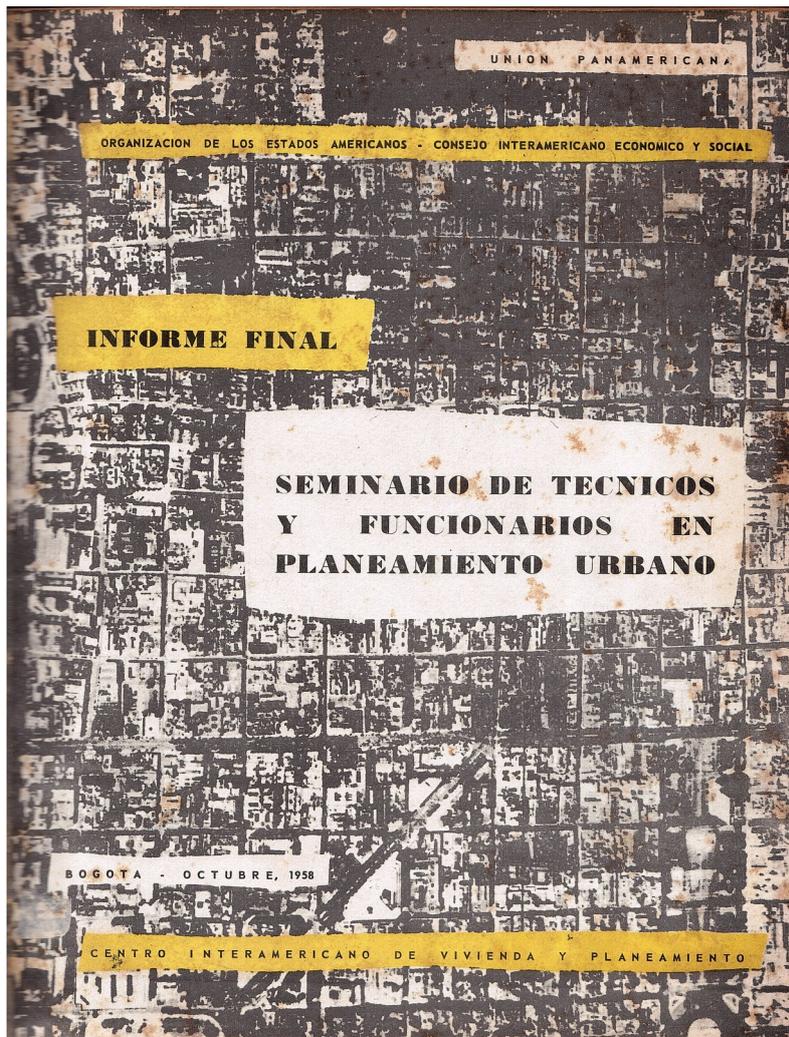


Figura 4.01 - Portada del Seminario de Bogotá de 1958. Fuente: SEMINARIO DE TÉCNICOS Y FUNCIONARIOS EN PLANEAMIENTO URBANO, 1958.

Estados Americanos (OEA)¹³⁹ y del Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento (CINVA)¹⁴⁰. Los principios allí formulados y acogidos se conocen como La Carta de Los Andes,

¹³⁹ Sobre la Organización de los Estados Americanos, Secretaría General, Unión Panamericana, Washington, D. C.:

«La organización de los Estados Americanos se inició en la Primera Conferencia Internacional Americana en 1890. Su carta definitiva fue firmada en la Novena Conferencia en 1948. La Organización está constituida para lograr un orden de paz y de justicia, fomentar la solidaridad americana, robustecer la colaboración entre los Estados Miembros, y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia. Dentro de las Naciones Unidas constituye un organismo regional, La Unión Panamericana es órgano central y permanente y Secretaría General de la Organización. Sus tareas se llevan a cabo por diferentes departamentos entre los cuales el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales que sirve de secretariado al Consejo Interamericano Económico y Social. Dentro de este departamento la División de Vivienda y Planeamiento es responsable por los servicios técnicos que puede proveer al Consejo Interamericano Económico y Social y a los países miembros, en el campo de vivienda de interés social y del planeamiento urbano y regional».

(SEMINARIO DE TÉCNICOS Y FUNCIONARIOS EN PLANEAMIENTO URBANO, 1958)

¹⁴⁰ Sobre el Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento (CINVA):

CONTENIDO DEL INFORME DEL SEMINARIO DE BOGOTÁ DE 1958

Presentación

I. ANTECEDENTES

Origen del seminario
Justificación
Preparación
Objetivos
Temario

II. CONCLUSIONES

Tema I.	Concepto del proceso de planeamiento y aspectos humanos del planeamiento y desarrollo de ciudades
Tema II.	Características del planeamiento regional, metropolitano y urbano en América Latina
Tema III.	El plan general urbano como instrumento básico para guiar el desarrollo urbano
Tema IV.	Filosofía, objetivos y técnicas de la renovación urbana
Tema V.	Programación y presupuestos
Tema VI.	Liderazgo en planeamiento

III. APÉNDICE

Calendario
Becas
Consultores y participantes
Dirección del seminario
Documentos de debate
Visitantes
Comisiones de trabajo
Lista de integrantes de la Comisión I
Lista de integrantes de la Comisión II
Lista de integrantes de la Comisión III
Lista de integrantes de la Comisión IV
Lista de integrantes de la Comisión V
Lista de integrantes de la Comisión VI

IV. ANEXOS

Anexo n.º 1 – Lista de participantes y sus direcciones personales
Anexo n.º 2 – Relación de documentos entregados durante el seminario

Fuente: SEMINARIO DE TÉCNICOS Y FUNCIONARIOS EN PLANEAMIENTO URBANO, 1958.

Tabla 4.04 - Contenido del Seminario. Fuente: SEMINARIO DE TÉCNICOS Y FUNCIONARIOS EN PLANEAMIENTO URBANO, 1958.

«El Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento proporciona adiestramiento a profesionales de todos los países americanos que deseen especializarse en los aspectos constructivos, económicos, sociales y administrativos de la vivienda. Con tal fin, la Unión Panamericana ofrece becas a los países miembros de la Organización de los Estados Americanos.

Otra finalidad del Centro es la de realizar investigaciones y trabajos experimentales en problemas técnicos, utilizando en especial materiales autóctonos que, aplicados a la construcción ayuden a resolver el vasto problema de la vivienda. Un servicio de intercambio científico y documentación, y otro de asesoría, prestados liberalmente, extenderán el radio de acción del Centro en forma constante, y harán llegar los resultados de estudios a todos aquéllos que puedan beneficiarse con su conocimiento».

(SEMINARIO DE TÉCNICOS Y FUNCIONARIOS EN PLANEAMIENTO URBANO, 1958)

repositorio de preceptos orientadores de la acción ordenadora del planeamiento territorial. Este documento, además de aportar importantes contribuciones conceptuales, plantea el planeamiento desde un punto de vista nuevo: su aplicación a los países en vías de desarrollo, principalmente de América Latina.

Para tenerse una idea del proceso de elaboración del documento, su contenido (*tabla 4.04*) y de la formulación y organización de sus principales principios y conceptos, realizamos una descripción y análisis más detallada en el apartado 4.4. *La Carta de los Andes, 1958* del anexo 4, además de la *Tabla A4.02 - Participantes del Seminario en Bogotá de 1958* y la *Tabla A4.03 - Relación de documentos entregados en el Seminario de Bogotá de 1958*, del mismo anexo.

La tabla 4.05 resume los principales preceptos de la Carta de los Andes de 1958. La tabla 5.01 (capítulo 5) confronta los tres grupos de preceptos estudiados, los del movimiento Economía y Humanismo de 1942; los de la Carta de la Tourette de 1952 y los de la Carta de los Andes de 1958. Asimismo, los aspectos planteados están organizados en cuatro grupos de acuerdo con sus características principales: filosofía general, estrategias, métodos e instrumentos.

PRINCIPALES PRECEPTOS DE CARTA DE LOS ANDES, 1958	
1. Filosofía general	<p>A1 Equilibrio entre desarrollo económico y desarrollo humano. Énfasis en el factor humano (el humanismo).</p> <p>A2 Participación de la comunidad en el planeamiento (audiencia pública, consulta plebiscitaria, consejo de desarrollo municipal).</p> <p>A3 Enfoque en la problemática específica de las ciudades latinoamericanas y búsqueda de soluciones locales.</p> <p>A4 Renovación urbana y conservación del patrimonio y valores históricos de la ciudad.</p>
2. Estrategias	<p>A5 Visión multidisciplinaria, se consideran las relaciones económicas y sociales con el medio físico y la visión regional en el planeamiento.</p> <p>A6 Apuesta por el planeamiento como instrumento de desarrollo de los países en Latinoamérica.</p> <p>A7 Adopción del planeamiento integral.</p> <p>A8 Planificación como proceso dinámico, actualizado, continuado y desarrollado de manera colectiva.</p> <p>A9 Zonificación del uso del suelo y distribución de los servicios públicos en el territorio.</p>
3. Métodos	<p>A10 Adopción de principios claros de planificación.</p> <p>A11 Adopción de plan preliminar, plan piloto o plan previo con orientación global en cuanto al carácter general del área, su estructura básica.</p> <p>A12 Adopción de órganos de planeamiento (comisión de planificación y oficina técnica).</p> <p>A13 Metodología del planeamiento: identificación del problema, investigación, análisis, diagnóstico y determinación de objetivos, formulación de soluciones alternativas.</p>
4. Instrumentos	<p>A14 Medidas jurídicas y legislativas de la planificación.</p> <p>A15 Plan General Urbano (PGU).</p>

Tabla 4.05 - Principales preceptos de la Carta de los Andes de 1958. Autor: Francisco Rosa, 2015.

4.2. Los métodos e ideas: adaptaciones e interpretaciones

Complementando el grupo de principios y conceptos investigados, vamos a analizar los métodos y guiones de implementación de los procesos de planeamiento en los municipios que se integran al grupo mencionado. Además del propio método de la Carta de los Andes de 1958, verificaremos los trabajos de personalidades como Antonio Bezerra Baltar (de 1957 y 1963), Anhaia Mello (de 1957, 1960 y 1963) y Rubens Mattos Pereira (de 1963 y 1965), de centros universitarios como el CPEU (entre 1957 a 1969) y publicaciones de institutos como el IBAM (entre 1958 a 1966).

Ya respecto a la SAGMACS (correspondiente al período de 1947 a 1964), a partir de la descripción de sus métodos de trabajo publicada en apéndice I de la *Estrutura Urbana de Belo Horizonte* de 1958 y de los demás análisis realizados en el anexo 4, podemos extraer las siguientes características:

- Visión territorial, con aproximación desde la región hacia el municipio.
- Aproximación y actuación multidisciplinaria tanto en la formación de los equipos, como en la elaboración de los diagnósticos y pronósticos (socio-económicos, físicos naturales, urbanísticos, administrativos y legales).
- Adopción de un método gráfico propio muy bien elaborado («margaritas»).
- Amplia utilización de índices urbanísticos (métodos de Antonio Baltar).
- Amplia utilización de estadísticas y probabilidades.
- Mayor énfasis en los levantamientos y análisis que en los medios de implementación del planeamiento.
- Adopción de unidades de planeamiento y desarrollo urbano jerarquizadas para el territorio investigado, tanto en los análisis como en los planteamientos, o visión de un planeamiento más polinuclear centrado en la provisión de equipamientos públicos.

4.2.1. *Introdução ao Planejamento Urbano* de Antonio Bezerra Baltar, 1955-1957

En 1947, cuando Le Bret viene a Brasil y Uruguay, pasa por Pernambuco y realiza un estudio preliminar sobre la región de Recife, donde conoce a Antonio Bezerra Baltar, ingeniero y profesor de urbanismo.

«Baltar, viria a ser um dos adeptos de E.H., coordenador de várias pesquisas e planos diretores por SAGMACS. Participa, mais tarde, da elaboração da “Carta dos Andes” que, no seu conteúdo, reflete a influência de E.H. na América Latina».

(LAMPARELLI, 1995:7)

LAMPARELLI (2000:6) nos remarca la contribución de Baltar:

«Não se pode esquecer da presença do Prof. Baltar como apoio ao Pe. Lebret e toda a equipe da SAGMACS no âmbito do urbanismo, porque além de engenheiro sua formação, experiência e cultura propiciaram a contribuição complementar em muitas pesquisas e planos de inspiração do Movimento Economia & Humanismo, especialmente em Pernambuco e em São Paulo. Para o Pe. Lebret, o Prof. Baltar ao lado de alguns Frades Dominicanos, especialmente do Frei Benevenuto foi sempre competente auxiliar e um incansável divulgador de E&H. O Prof. Baltar, cuja contribuição vem sendo estudada e revelada em algumas teses e dissertações, foi um brilhante engenheiro de estradas do DNER de Pernambuco, professor na Universidade Federal em Recife e foi politicamente atuante com posições avançadas no Partido Socialista. Ele, então, é mais uma vez chamado pelo Pe. Lebret para participar da Comissão Coordenadora de suas pesquisas».

TRINDADE (2011) hace un amplio análisis de las contribuciones de Baltar en el campo del planeamiento urbanístico en el país. Para la autora, estudiar los trabajos de Baltar significa reconocer

«(...) Un cambio en la manera de proyectar, planear y solucionar los problemas urbanos de las ciudades».

(TRINDADE, 2011:11)

En su tesis, la autora remarca que las experiencias y herencias de la SAGMACS junto con Baltar componen un proceso continuo y abierto y que

«De lo que aquí fue relatado, se puede concluir que esas experiencias e innovaciones desarrolladas después de 1950, relacionadas a las ideas aquí planteadas en esta investigación, son extremadamente ricas en la práctica del planeamiento urbano y, exactamente por eso, constituyen al mismo tiempo, fuente para otros estudios relacionados a la herencia concreta dejada por la Sagsmacs a través de sus colaboradores, gracias a la fuerza y a la continuidad de esas ideas, y aún

más, a la institucionalización del planeamiento urbano y regional en Brasil, teniendo en el centro de las cuestiones otras vertientes de un urbanismo, otra tradición moderna en Brasil».

(TRINDADE, 2011: 331)

Cuando analizamos la obra de Baltar de 1957 *Seis Conferências de Introdução ao Planejamento Urbano*, remarcamos que esta sintetiza claramente los planteamientos del autor respecto al proceso de elaboración de los planes directores urbanos, conjugando orientaciones propias, libretianas o del MHE, métodos ingleses de *survey* e influencias corbusianas de las funciones urbanas. De esta obra, destacamos las conferencias III¹⁴¹ y VI¹⁴², que facilitan aportaciones significativas a nuestra investigación.

Para BALTAR (1957), el objetivo del planeamiento o la organización del espacio urbano se alcanza por etapas, de las cuales, la primera está constituida por *estudios preliminares* que se dividen en dos partes: el *reconocimiento o contacto global* y el *levantamiento*.

Baltar considera el método de observación como de acciones sucesivas, lo que significa tomar un primer contacto global con la realidad estudiada. Terminado este primer paso, se pasa al levantamiento de minucias y detalles de la realidad.

«(...) O reconhecimento preliminar ou contacto global, como o denomina o Padre Lebret, é um trabalho pessoal, não é um trabalho de equipe, como é a segunda fase dessa primeira etapa chamada levantamento.

O contacto global deve ser feito exatamente pelo comandante da operação, que é o urbanista, pelo regente da orquestra que vai fazer o urbanismo, e que tem inúmeros instrumentistas. Ele se destina exatamente a uma visão de conjunto, a uma pré-síntese que permita orientar as diferentes linhas do trabalho (...)».

(BALTAR, 1957:60)

¹⁴¹ Respecto a estudios preliminares del planeamiento; levantamientos e investigaciones de campo; survey local y regional; recopilación, registro, agrupamiento y presentación de los datos de survey; interpretación y previsiones estadísticas.

¹⁴² Sobre la síntesis urbanística; lógica y estética del plan, su economía y su política; realización del plan; presentación y programación; participación de la comunidad; actualización periódica; órganos deliberativos y ejecutivos; financiación y legislación.

Ya en el apartado respecto a los levantamientos e investigaciones de campo (*III Conferencia*), BALTAR (1957) presenta un guion y amplios comentarios de los levantamientos necesarios.

Enseguida viene la etapa de *análisis funcional del complejo urbano*, con la evaluación crítica de las necesidades urbanas y las actividades existentes y posibilidades de transformar la estructura encontrada. La etapa siguiente es la *síntesis urbanística*, que constituye el trabajo de composición del plan. Para BALTAR (1957: 58), en esta fase entra en juego:

«(...) *aqueles princípios, aquelas idéias, aquêles objetivos filosóficos, políticos e sociais que o urbanista carrega consigo como concepção pessoal dos fundamentos do urbanismo moderno, [que] vão influir na composição do plano*».

En las fases finales de la *realización de un plan urbanístico*, Baltar remarca las etapas sucesivas de *programación* de las distintas obras, servicios, medidas, legislaciones, operaciones financieras que deben realizarse para concretar el plan; así como de *movilización* de la comunidad y los recursos para ejecutar el plan y su *actualización permanente*.

«*A atualização permanente é uma decorrência das contingências humanas. Por mais perfeito que tenha sido o estudo, (...) a observação (...) a composição e a apresentação do plano, nem assim nós podemos estar certos de que o desenvolver dos acontecimentos futuros irá pautar-se rigorosamente pelas previsões feitas. É preciso contar com um organismo permanente de atualização do plano, que vai verificar constantemente, ou pelo menos, periodicamente, as hipóteses feitas e a verificação dessas hipóteses no tempo (...) as quais se não forem verificadas com a aproximação conveniente, invalidam as idéias desenvolvidas pelo plano que deve, nêsse caso, ser reajustado*».

Que además,

«*Aqui e ali surgem como explosões de livre arbítrio que revelam em qualquer planejamento de matéria social, como é o planejamento urbano, a necessidade de se resignar o urbanista a uma verificação periódica das suas hipóteses, em face dos acontecimentos realmente desenrolados*».

(BALTAR, 1957: 59 y 60)

En la *VI Conferencia* también remarcamos los planteamientos de Baltar respecto a la participación de la comunidad, la actualización periódica del planeamiento, los órganos deliberativos y ejecutivos, y la financiación y legislación necesarias.

«A participação da comunidade, (...) é obtida pela publicidade do plano e pela incitação psicológica ao apóio da população, apóio que deve vir através das entidades de classe, dos clubes, das instituições e se realizar em tórno de uma exposição permanente. Referindo-nos à atualização periódica, (...) salientamos que é indispensável a existência de um escritório técnico permanente, para cuidar do plano da cidade. Uma vez concretizado o plano e a sua programação, êsse escritório tem por objetivo constante a verificação das hipóteses sôbre a evolução e a distribuição da população, e tôdas as demais previsões em que se baseou o plano e ainda o estudo do detalhe de cada uma das obras públicas para que elas sejam realizadas dentro da idéia do conjunto: a implantação dessas obras e as suas revisões orçamentárias.

(...)

(...) Os [órganos] executivos são: primeiro e inevitavelmente este escritório técnico permanente; ao lado dêle as diretorias municipais (...) de obras, cadastro, etc., que devem formar com êsse escritório, uma equipe de trabalho coletivo».

(BALTAR, 1957: 133 y 134).

Respecto a la legislación, BALTAR (1957) recomienda como piezas fundamentales conectadas con el planeamiento urbanístico, como documentos legales, una ley que apruebe el plan director definiendo de forma clara y precisa sus elementos fundamentales, así como las sucesivas metas a alcanzar; una ley o código de normas de ocupación del espacio urbano y su uso; leyes específicas que regulen las operaciones autónomas de financiación y ejecución de las distintas etapas del plan que impliquen la realización de obras y servicios públicos o alteraciones morfológicas en la estructura de la propiedad inmobiliaria urbana.

De este modo, podemos constatar la clara coherencia entre los planteamientos de Baltar y del E.H. y su Carta de la Tourette de 1952, recordando que esta publicación de Baltar se ubica entre esta última carta y la publicación de la Carta de los Andes, en 1958. También hay que destacar los muchos adelantos en la estructuración conceptual que debe constituir el planeamiento de la ciudad, su órgano de gestión, su dinámica evolutiva, sus componentes principales, etc.

Veremos que estos planteamientos coinciden con los postulados por la Carta de los Andes de 1958 y de Wilhelm y su equipo en el PPU 1965.

Sin embargo, aunque la idea de la participación ciudadana en el planeamiento esté claramente presente en los planteamientos de Baltar, verificamos que uno de los medios institucionales para ello, por ejemplo, la creación de una comisión de desarrollo de la ciudad, todavía no se ha llevado a cabo, lo que nos hace concluir que esta propuesta tiene su origen o maduración en el seminario de Bogotá de 1958, con la participación de Francis Violich (cuando trae la experiencia norteamericana de planeamiento), por ejemplo.

A continuación, veremos el modelo de instrumento de ordenación que consigue sintetizar todo el proceso de elaboración de ideas para el planeamiento de América Latina, en el que Baltar tiene participación registrada: el Plan General Urbano de la Carta de los Andes de 1958.

4.2.2. El modelo de la Carta de los Andes, 1958

A partir del establecimiento de la concepción general y las etapas de planificación en América del Sur, los autores de la Carta de los Andes, entre ellos, Francis Violich, Antonio Baltar y Luis Laranjeira de Mendonça¹⁴³ que participan de la comisión III¹⁴⁴, desarrollan un guion completo para elaborar y poner en práctica el principal instrumento de la ordenación, el Plan General Urbano (PGU)¹⁴⁵. Sin embargo y aunque no tenga su nombre formalmente registrado en este tema, debemos incluir también la contribución de Gabriel Andrade Lleras, por razones que explicaremos más adelante.

¹⁴³ Mario Laranjeira de Mendonça, ingeniero e integrante de la SAGMACS, participa de los trabajos de planeamiento de São Paulo y Belo Horizonte (véase anexo 4). Tras la SAGMACS, es director de la empresa de planeamiento ASPLAN, que **participa en el concurso para el Plan Preliminar de Urbanismo de Curitiba en 1964** y uno de los autores del Plan Urbanístico Básico (PUB) de São Paulo de 1969, donde plantea un modelo de desarrollo del uso del suelo vinculado a modelos de transportes. Durante el gobierno del estado de São Paulo de Paulo Egydio Martins (1975-1979), se desarrolla el modelo de transporte público metropolitano contratando un gran estudio llamado SISTRAN - *Estudo do Sistema de Transportes Urbanos de Passageiros na Região Metropolitana de São Paulo*, y se lleva a cabo el *Estudo de um Sistema de Tróleibus Especial para a Cidade de São Paulo*, ambos desarrollados por el consorcio Montreal / Sondotecnica, bajo el mando del ing. Mario Laranjeira de Mendonça, con autoridad técnica obtenida por los servicios destacados al estado y el municipio, gracias a su participación en el grupo de estudio del padre Joseph Lebre. Es autor de *O plano habitacional e os municípios*, *Revista Engenharia*, 1965 y *O Plano Diretor como instrumento básico para guiar o Desenvolvimento Urbano*» (traducción del PGU de la Carta de los Andes) en la revista del IBAM en 1959 (véase la descripción en el anexo 4).

¹⁴⁴ Para más detalles sobre las comisiones y la Carta de los Andes, véase anexo 4.

¹⁴⁵ Para más información sobre los autores de la Carta de los Andes, véase anexo 4 y tabla A4.02, además de las notas de este capítulo.

Los principales autores del PGU

El profesor Francis Violich, consta como redactor del Tema III del Seminario en Bogotá (CINVA, 1958) con «El plan general urbano como instrumento básico para guiar el desarrollo urbano: Documento de referencia». Violich publica su primer libro, *Cities of Latin America: housing and planning to the south*, en 1944, que se considera como la primera obra completa sobre la planificación y la vivienda en América Latina. Después de su publicación, Violich es invitado, por la que será la Organización de los Estados Americanos, para iniciar un programa de intercambio en la planificación urbana de la región¹⁴⁶.

Así, debemos destacar la contribución distintiva de Violich¹⁴⁷ de promover el interés en la planificación de América Latina y ejercer una influencia dominante sobre el carácter de la planificación urbana e, incluso, el diseño ambiental en esta región del continente, cuando, demuestra una eficacia notable en la captación y orientación de los estudiantes de América Latina para la Facultad de Diseño Ambiental¹⁴⁸.

Mendonça, al frente de su empresa ASPLAN¹⁴⁹, se encuentra una vez más con Violich en la elaboración del PUB (Plan Urbanístico Básico de São Paulo) en 1968¹⁵⁰. Entre los consultores norteamericanos que participan del plan, Violich destaca entre los tres nombres relacionados con algunas de las características finales del plan, junto con Louis Wetmore, profesor de la Universidad de Illinois en Chicago Lakefont, autor del *Chicago Lakefont Study* y *Chicago*

¹⁴⁶ Además, Violich publica *Low-cost housing in Latin America* en 1949; «Investigación sobre el planeamiento urbano en la América Latina», en 1962; «Community development and the urban planning process in Latin America», en 1967; «Desarrollo de la comunidad y el proceso de planificación urbana en la América Latina», en 1971. Ya su segundo libro, *Urban planning for Latin America: the challenge of metropolitan growth*, de 1987, se basa en sus 40 años de trabajo profesional y educativo donde relaciona los métodos de Estados Unidos y las necesidades de América Latina, ya que sus ciudades se desarrollan a un ritmo sin precedentes en vastas regiones metropolitanas.

¹⁴⁷ Violich ejerce como consultor de planificación en São Paulo y Caracas y asesor de programas educativos en Venezuela y Chile, para los Cuerpos de Paz, la Unión Panamericana, la Fundación Ford y otras organizaciones que se ocupan de la planificación urbana en América Latina.

En los últimos años, Violich desarrolla un papel activo en la planificación participativa en la ciudad de Berkeley, centrándose en su plan general, en el centro, el paseo marítimo y la restauración de parques y sus orígenes ecológicos a través de la acción voluntaria.

¹⁴⁸ Véase nota 137.

¹⁴⁹ Véase nota 143.

¹⁵⁰ Para más información sobre el Plan Urbanístico Básico de São Paulo de 1969, véase apartado 4.8 del anexo 4.

Community Renewal Program; y Calvin Hamilton, director de planificación de Los Angeles y autor del Plan Conceptual «Los Ángeles Centers».

Sin embargo, no debemos olvidar la contribución de Gabriel Andrade Lleras¹⁵¹ al PGU que plantea la Oficina Técnica de Planeamiento en su Documento de Referencia (LLERAS, 1958). A diferencia de VIOLICH (1958), que trae la experiencia del sistema de planeamiento de EE.UU., con la estructura de los departamentos de planeamiento municipal compuestos por una Comisión de Planeamiento, una Junta de Planeamiento con el personal técnico y eventuales consultores, Lleras aporta al debate una estructura distinta, posiblemente gracias a su experiencia como exdirector de la Oficina de Planificación Distrital de Bogotá, para LLERAS (1958: 4 y 6):

«La Oficina de Planificación debe ser la entidad asesora del jefe de la administración, de la legislatura, y coordinadora de cada uno de los jefes de Departamentos, Secretarías o Secciones. (...)

(...)

(...) requiere localizar la oficina inmediatamente por debajo del Alcalde y por encima de las secretarías.

(...)

(...) debe tener elementos suficientes para producir las investigaciones que permitan dar un juicio y convertir éste en un plan, programa o proyecto que pueda ser más tarde ejecutado. Las anteriores funciones requieren tres secciones a saber: Investigaciones y Programación, Proyectos y Aplicación. Con esta organización se puede hacer uso de los principales medios con que cuenta la planificación, que son: Programas, Planes, Proyectos y Legislación. Para concluir estos departamentos a su vez deben contar con personal técnico que pueda estudiar el conglomerado urbano en sus características sociales, económicas y físicas».

En la *Tabla A5.06 - Evolución de las estructuras de los órganos de planeamiento* del anexo 5 se realiza una comparación de los distintos organismos de planeamiento según las obras investigadas. En el capítulo siguiente comentamos más esta evolución cuando analizamos la estructura del IPPUC 1965.

Asimismo, remarcamos que tanto Baltar como Mendonça acababan de elaborar el Estudio de la Aglomeración de São Paulo con Leuret y la SAGMACS, por tanto, cuando se celebró el seminario de 1958 en Bogotá tenían muy frescas las ideas y experiencias pasadas.

¹⁵¹ Sobre Lleras, véase nota 18 del anexo 4.

Abordamos los trabajos de la SAGMACS en el anexo 4, cuando verificamos entre otros aspectos, las influencias recíprocas entre las experiencias y los planteamientos de las sociedades y los postulados del seminario.

El contenido del PGU

Realizamos un resumen de los aspectos significativos de este modelo en el apartado 4.4 del anexo 4 para posibilitar la comprensión de sus principales elementos y características. Veremos en el próximo apartado los reflejos directos de este modelo en los trabajos del CPEU y de estos en la elaboración del PPU 1965. Las confrontaciones entre el modelo del PGU y los instrumentos urbanos PPU 1965 y PD 1966 se desarrollan en el capítulo 5.

Una vez establecido claramente el modelo y el guion del plan general urbano para América Latina, distintos urbanistas brasileños desarrollan los pasos para su debida adaptación y actualización a la realidad del país. Entre estos, destacamos los trabajos del propio Antonio Bezerra Baltar, de Anhaia Mello, Hely Lopes Meirelles¹⁵² y de Rubens de Mattos Pereira. Estas obras se publican en medios importantes de divulgación del planeamiento municipal en el país, como las publicaciones del IBAM o de centros de investigaciones académicas como el CPEU. Temas que abordamos a continuación.

4.2.3. Los métodos e ideas del CPEU

El *Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos* (CPEU) de la Universidad de São Paulo, creado por la ley que regula la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la misma universidad (FAU-USP, Ley estatal n.º 3233/1955, de 27 de octubre de 1955), está vinculado a la Cátedra de Urbanismo e inicia sus actividades en 1957. El CPEU recaba datos nacionales para la programación de cursos y la formación de doctrina urbanística adecuada a la realidad brasileña. Entre sus objetivos se cuenta el de elaborar estudios y planes para ciudades y regiones, mediante convenios con los municipios del estado de São Paulo.

Anhaia Mello dirige el centro desde 1957 hasta 1961, año en el que se jubila. Con su salida, el Prof. Lauro Bastos Birkholz asume la dirección hasta el cierre de su actividad en 1976.

¹⁵² Hay que observar que Baltar, Anhaia Mello y Meirelles también tienen obras importantes anteriores al seminario de Bogotá.

Asimismo debemos mencionar la colaboración de Hely Lopes Meirelles¹⁵³, en temas jurídicos, y de Rubens de Mattos Pereira, como coordinador de planeamiento del CPEU.

No hay duda de la influencia de los principales documentos analizados sobre Anhaia Mello y, en consecuencia, sobre el CPEU, cuando él mismo afirma en la presentación de la traducción de la Carta de los Andes de 1960:

«Três são os diplomas que orientam o planejamento territorial:

a Carta de Atenas;

a Charte de l'Aménagement;

a Carta de Los Andes».

(Luis de Anhaia Mello apud SEMINARIO DE TÉCNICOS Y FUNCIONARIOS EN PLANEAMIENTO URBANO, 1960: 5)

Asimismo, el Prof. Birkholz más tarde en su obra BIRKHOLZ (1979), menciona las mismas referencias en un apartado específico al explicar la evolución desde el urbanismo hasta el planeamiento territorial.

¹⁵³ Hely Lopes Meirelles (1917-1990). Juez de São Paulo, profesor de la *Escola de Engenharia de São Carlos* de la Universidad de São Paulo.

Meirelles se forma en la Facultad de Derecho del Largo São Francisco (São Paulo). En 1943, ingresa en la magistratura, ocupando el puesto de juez en varias ciudades del interior del estado. También ejerce diversas posiciones en el Poder Ejecutivo, como secretario de Justicia y secretario de Guardia Pública del estado de São Paulo. Juez de la Comarca de São Carlos y profesor universitario en 1955 en la Escuela de Ingeniería de São Carlos (USP), profesor en el curso de Administración Municipal donde, basado en sus clases, escribe el libro *Legislação para Engenheiros, Arquitetos e Urbanistas (Coletânea de Leis Anotada)*, edición del departamento de publicaciones de la Escuela de Ingeniería de São Carlos en 1960 y el libro *Direito de Construir* publicado en 1961. Defiende la tesis *A Competência Estatal para o Planejamento Urbanístico* en 1960, que aprueba el *I Congresso Brasileiro de Urbanismo*, celebrado en Recife, en 1961. Se reconoce como uno de los principales doctrinadores del Derecho Administrativo y del Derecho brasileño y es autor de obras consideradas seminales en esas áreas.

En 1967, ya jubilado, elabora un anteproyecto de ley orgánica del municipio de São Paulo, cuya estructura adopta el municipio y sirve de base a otros municipios de todo el país. Recibe varios homenajes, tanto en vida como a título póstumo. Dentro del área de Justicia, es considerado uno de los «brasileños del siglo» en la edición especial de la revista *Istoé*.

Remarcamos que Meirelles participa de distintos planes directores de municipios paulistas en los años sesenta, por medio del CPEU, y que es el consultor jurídico del Plan Preliminar de 1965. Es reconocido como una «autoridad jurídica de las más inminentes en el escenario municipalista brasileño e internacional» (IPPUC, 1966, v. 2), es decir, es un experto en legislación de administración municipal muy reconocido.

El CPEU también cuenta con un equipo de investigadores con profesionales originarios de la SAGMACS como Celso Lamparelli (véase anexo 4), además de expertos en temas económicos, administrativos, de legislación urbanística y sociales. Tras la salida de Anhaia Mello del Centro, el arquitecto Gustavo Neves da Rocha Filho¹⁵⁴ se convierte en el coordinador de los planes directores elaborados por el CPEU. Rocha Filho además asesora a Rubens de Mattos Pereira en la coordinación del planeamiento de los municipios del litoral norte paulista¹⁵⁵.

Entre los años 1958 y 1969, el CPEU junto con los Ayuntamientos y el Gobierno del estado de São Paulo, elabora los planes directores de al menos 18 municipios paulistas. Podemos citar entre ellos el Plan Director de Santa Rita do Passa Quatro (1958); el Plan Director de Águas da Prata (1958); el Plan Director de Socorro (1959); el Plan Preliminar y el Plan Director de Itanhaém (1961); el Plan Preliminar de Serra Negra (1961); el Plan Preliminar de 1961 y el Plan Director de 1964 de São José dos Campos; los Planes Preliminares para las ciudades del Litoral Norte Paulista (Ilhabela, Caraguatatuba, São Sebastião y Ubatuba, 1961); el Plan Director de Bauru (1967); el Plan Director de São José do Rio Pardo (1968); el Informe Socio-económico de Igaratá (1968); el Plan Director de Cubatão (1968) y los Estudios sobre la región de Presidente Prudente (este ya en 1973).

Asimismo, el CPEU publica trabajos bajo la forma de boletines sobre los más diversos temas relacionados con los fundamentos, la metodología y los conceptos de planeamiento territorial, como, por ejemplo, la organización y las funciones de la comisión del plan director en los municipios (1958 y 1961); los elementos necesarios a la elaboración de la investigación para planes directores municipales (1959); los modelos de fichas de levantamientos y organización de datos para la elaboración de planes directores municipales (1959); la zonificación, el uso de la tierra, la clasificación general de los usos del suelo urbano (1960); la organización comunitaria para el planeamiento (1960); el proceso de planeamiento territorial (1960 y 1966); el anteproyecto de ley de parcelación y respectivas normas técnicas (1960); los documentos

¹⁵⁴ Gustavo Neves da Rocha Filho traduce la Carta de los Andes de 1960 al portugués. Recibe el permiso de traducirla de Eric Carlson, exdirector del CINVA, en 1959. Rocha Filho entonces trabaja en la Revista *Bem Estar*.

¹⁵⁵ Además del análisis de los trabajos del CPEU que realizamos en el anexo 4, SIQUEIRA (2013) nos facilita algunas observaciones interesantes respecto a las influencias de la SAGMACS, la autora reconoce que:

«Cabe observar que em geral o CPEU adotou a divisão regional proposta pelo estudo da SAGMACS "Problemas de desenvolvimento – Necessidades e possibilidades do Estado de São Paulo" de 1954, realizado para a Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguaí, em detrimento de outras subdivisões existentes, como a do IBGE. Em 1967, o CPEU apresentou o Plano de Regionalização do Estado de São Paulo para o Governo do Estado» (SIQUEIRA, 2013: 87).

para la organización comunitaria (1963); el Consejo de Desarrollo y Oficina Técnica de Planeamiento y Departamento de Obras (1963); el Guion para el planeamiento del litoral norte del estado de São Paulo (1974) y la experiencia de participación comunitaria en el planeamiento (realizada en 1960 y publicada en 1977) ¹⁵⁶.

Ya MEIRELLES (1961b:487 y 488)¹⁵⁷ nos demuestra de manera efectiva el compromiso de este autor con la Carta de los Andes:

«A divulgação, em vernáculo, dos postulados da Carta do Andes é um serviço inestimável que se presta ao Brasil, onde o planejamento urbano e regional é ainda incipiente como técnica de ordenamento espacial. Nesta hora em que se começa a pensar sèriamente no desenvolvimento orgânico e integral do país, nada poderia ser mais útil e oportuno do que a difusão das conclusões e recomendações dêsse conclave do CINVA. A Carta dos Andes tem para nós um interesse muito especial, porque suas recomendações se destinam precipuamente aos países sul-americanos. Enquanto a Carta de Atenas cuida, por assim dizer, da filosofia do planejamento, contentando-se com generalizações válidas para todos os povos e regiões, a Carta dos Andes preocupa-se com a situação especial das nações latino-americanas, levando em conta, para a enunciação de seus postulados, as peculiaridades do continente sul-americano e o estágio sócio-econômico dos povos que o habitam»

¹⁵⁶ MEIRELLES (1961a:122 y 126), igual que Violich en IBAM (1959a), nos comenta sobre la importancia de las actividades del CPEU en el marco del país:

«(...) No campo do ensino não é menor o descaso federal e estadual pelo urbanismo, só ministrado, pela rama, em algumas das nossas Escolas de Engenharia e Arquitetura, como disciplina secundária, anexa a cadeiras tradicionais. O único estabelecimento nacional especializado no assunto é o Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos, anexo à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, da Universidade de São Paulo, que está realizando as primeiras pesquisas científicas e promovendo cursos de extensão e divulgação urbanística (...)

(...)

(...) No estado de São Paulo, já se contam dezenas de Municípios que estão elaborando seus Planos Diretores, sob orientação técnica do Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos, da Faculdade de Urbanismo e Arquitetura, da Universidade de São Paulo».

Sobre el boletín 4 del CPEU de marzo de 1960 «Ante-proyecto de lei de loteamento e respectivas normas técnicas», remarca:

«(...) Cõnscio dessa realidade jurídica, o Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos da Universidade de São Paulo elaborou e divulgou um ante-projeto de lei de loteamento, verdadeiramente modelar para orientação da legislação futura dos Municípios, dentro dos mais modernos principios da planificação regional e urbana. Neste texto foram conceituados e exigidos os equipamentos mínimos necessários à habitalidade da nova área urbanizada e à vida comunitária de seus futuros habitantes (...)».

(MEIRELLES, 1961a:144)

En Hely Lopes Meirelles – *Direito de Construir*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1961.

¹⁵⁷ MEIRELLES, Hely Lopes, «A Carta dos Andes». IBAM, Rio de Janeiro, *Revista de Administração Municipal*, n.º 49, noviembre-diciembre de 1961(b), pp. 487-490.

(MEIRELLES, 1961b: 487 y 488).

MEIRELLES (1961b:488) además remarca el contenido de la carta dedicado a la planificación dentro del sistema democrático que describe el «*processo de planejamento ao gôsto da democracia (...)*» y la participación del órgano de planificación. El autor, como reconocido jurista, apoya las recomendaciones de la carta respecto a control de la especulación de la tierra que considera de «*inegável acêrto*».

Meirelles también pone de relieve el papel del CPEU, del que forma parte, en la adopción y la divulgación de los postulados de la carta:

«Folgamos em verificar que boa parte das recomendações para o planejamento latino-americano já está sendo adotada no Brasil, notadamente pelos técnicos do Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos, da Universidade de São Paulo, na orientação dos Planos Diretores de Municípios. E isso se verifica, nitidamente, do confronto entre a Carta dos Andes e o Boletim nº 8¹⁵⁸, do referido Centro de Estudos, que consubstancia as normas básicas da planificação local e regional convenientes ao Estado de São Paulo, e que, com pequenas adaptações, cremos aplicáveis a todo o território nacional.

A Carta dos Andes, divulgada agora pela tradução brasileira, será, certamente, o breviário de nossos planejadores e o roteiro das administrações bem intencionadas que queiram realizar o planejamento urbano e regional dentro da moderna técnica latino-americana».

(MEIRELLES, 1961b: 489 y 490)

Breves comentarios sobre los trabajos del CPEU-FAUUSP

A partir de los análisis de los trabajos del CPEU realizado en el *anexo 4* y resumidos en la *Tabla A4.04 - Síntesis de las publicaciones del CPEU*, podemos remarcar los temas más relevantes a la investigación: el reconocimiento de la filosofía, las orientaciones y los métodos de los principales documentos fuentes estudiados (MEH, SAGMACS, Carta de la Tourette y Carta de los Andes); la identificación de integrantes del CPEU que intervendrán en los principales instrumentos de ordenación de Curitiba en los años sesenta (el PPU 1965, IPPUC 1965 y PD 1966) de manera directa, como Hely Lopes Meirelles, o indirecta, como Rubens de Mattos Pereira; los modelos de organización comunitaria con las comisiones de planeamiento o

¹⁵⁸ Para más información sobre el boletín 8 del CPEU, véase el *anexo 4* y la *Tabla A4.04 - Síntesis de las publicaciones del CPEU*.

consejo de desarrollo del municipio, comisión técnica junto con la oficina técnica de planeamiento; la metodología de planeamiento territorial; la estructura general del plan preliminar; los guiones y orientaciones para la elaboración de planes directores; las orientaciones específicas para las zonas libres y verdes que más tarde citarán los autores del PPU 1965 (como Rosa Kliass); y los anteproyectos de leyes para planes directores, consejos de desarrollo de municipio y oficinas técnicas del CPEU.

A lo largo del análisis de las publicaciones y planes del CPEU, resulta evidente que el centro no solo reconoce los documentos fuentes mencionados, sino los organiza, amplía, sistematiza y aplica en sus trabajos concretos. De este modo, el CPEU (con sus profesionales y trabajos) constituye uno de los más importantes enlaces entre los planteamientos de los documentos y autores analizados (las «fuentes») y los principales instrumentos urbanísticos de Curitiba de los años sesenta. En el anexo 4 también se realiza un resumen de los boletines y planes analizados con sus principales contenidos y aportaciones.

4.2.4. Las contribuciones y publicaciones del IBAM

Además del CPEU, a partir de la publicación de la Carta de Los Andes, verificamos las repercusiones de sus planteamientos en Brasil en el desarrollo de instituciones y otros trabajos dirigidos a ayudar a las administraciones locales a preparar su planeamiento municipal. Entre ellas, destacamos las actividades y las publicaciones del Instituto Brasileño de Administración Municipal, el IBAM¹⁵⁹.

Estas publicaciones también desarrollan los planteamientos de la Carta de los Andes en temas específicos adaptados a la realidad brasileña. Asignaturas importantes para nuestro análisis como el desarrollo de la estructura y aplicación de la Planificación Integral, el Plan General Urbano (PGU); el organismo (Comisión y Oficina Técnica) de planeamiento, así como el desarrollo de la legislación urbana necesaria, se divulgan por medio de publicaciones del IBAM.

¹⁵⁹ El *Instituto Brasileiro de Administração Municipal* (IBAM), creado en 1952 en Río de Janeiro, es una organización de naturaleza no gubernamental dirigida al fortalecimiento del gobierno municipal. Entre sus objetivos se incluyen el estudio, la investigación y la búsqueda de soluciones a los problemas municipales y urbanos, en el marco del desarrollo regional y nacional.

El IBAM tiene la misión de promocionar el municipio como esfera autónoma de gobierno, fortaleciendo su capacidad para formular políticas, prestar servicios y fomentar el desarrollo local, con la mirada puesta en lograr una sociedad democrática y valorizar la ciudadanía.

Se investigan muchos de los artículos publicados por el IBAM entre 1958 y 1966, que abarcan la estructuración del planeamiento de América Latina y Brasil para tener una idea de la amplitud del repertorio y la contribución de estas publicaciones.

Sin embargo remarcamos, entre otros, los artículos de Francis Violich, que tratan temas del planeamiento latinoamericano; de Lebrecht, que divulga el informe sobre la Aglomeración Paulistana; de Garcez¹⁶⁰, que divulga el Plan de las Unidades Vecinales de Curitiba; de Antonio Bezerra Baltar, que orienta el tema de los planes directores integrados; de Mario Laranjeira, que divulga la Carta de los Andes; de Rubens de Mattos Pereira, que desarrollan los temas de la organización municipal, con enfoque en el desarrollo de la oficina técnica —a partir del cual se estructurará el IPPC 1965— y del planeamiento integral; Robert Shaw, que ilustra la reconstrucción del centro de las ciudades, tema presente en el PPU 1965 y el PD 1966; y Aluísio Guimarães Mendes, que discurre sobre el planteamiento de un Estatuto del Planeamiento Integrado Municipal (*apartados 4.6 y 5.2 de los anexos 4 y 5*)¹⁶¹.

¹⁶⁰ GARCEZ, Luiz Armando, «Descentralização urbana». IBAM, Rio de Janeiro, *Notícias Municipais*, n.º 40, mayo - junio de 1960, pp. 18-23. Sobre el autor, véase la nota 58 del anexo 4.

¹⁶¹ Además de las obras del IBAM comentadas en esta investigación, apuntamos otras obras de interés, como por ejemplo:

- MELLO, Diogo Lordello de. «Organização para o planejamento urbano. Estrutura e funções do órgão de planejamento e urbanismo». IBAM, Rio de Janeiro, *Notícias Municipais*, n.º 34, mayo - junio de 1959, pp. 2-8.
Este artículo forma parte del informe presentado por el IBAM a la Comisión de Planeamiento de Campinas, estado de São Paulo, sobre la estructuración del órgano de planeamiento y urbanismo de aquél municipio. En este informe, el Prof. Lordello de Mello defiende la organización de un departamento de planeamiento y urbanismo subordinado directamente al alcalde y que opere en estrecha colaboración con la Comisión de Planeamiento del Municipio. Para ello realiza un breve análisis de las estructuras administrativas municipales de entonces de Curitiba, Belo horizonte y Guarujá (SP).
- IBAM, «O fenômeno da urbanização na América Latina». IBAM, Rio de Janeiro, *Notícias Municipais*, n.º 35, julio - agosto de 1959, pp. 2-19.
- MELLO, Diogo Lordello de. «Problemática da administração pública em face da urbanização da América Latina». IBAM, Rio de Janeiro, *Notícias Municipais*, n.º 35, julio - agosto de 1959, pp. 24-32.
- FURTADO, Celso. «Estado democrático e subdesenvolvimento econômico». IBAM, Rio de Janeiro, *Notícias Municipais*, n.º 38, enero-febrero de 1960, pp. 34-39.
- REIS, José Oliveira. «Planejamento urbano e planejamento regional». IBAM, Rio de Janeiro, *Notícias Municipais*, n.º 42, julio - agosto de 1960, pp. 11-23.

REIS (1960) es una tesis presentada en la VII Reunión del Congreso Interamericano de Municipios en noviembre de 1958. Se trata de un guion más de planeamiento urbano y regional, muy similar al Seminario de Técnicos y Funcionarios de Bogotá de 1958. Una primera distinción se remarca en el planteamiento de

Unas de las pruebas de que las publicaciones del IBAM son fundamentales para el proceso de planeamiento de Curitiba, se encuentra en la declaración del arquitecto Almir Fernandes¹⁶², uno de los fundadores del IPPUC 1965, cuando comenta la creación de este instituto. Nos demuestra la relevancia de las publicaciones del IBAM en relación con el proceso de institucionalización del planeamiento de Curitiba. Fernandes explica que la estructura del IPPUC 1965 se organiza con base en el modelo descrito en artículo de Rubens Mattos Pereira publicado en 1963.

«Quer dizer: não foi invenção nossa; alguém já tinha pensado teoricamente no assunto e criado uma estrutura. Quem puder ler esse artigo publicado em 1962¹⁶³ encontrará o IPPUC inteirinho, é só comparar para ver (...)».

(FERNANDES, 1991:36)

unidades vecinales adoptadas como las «células-mater» de la ciudad o como los barrios autónomos. El autor adopta como referencia para el dimensionamiento de las células las normas establecidas por la *American Public Association* (en *Neighborhood Unit*). Una segunda diferencia se observa en la referencia a la obra de Lewis Mumford respecto al planeamiento regional, *The culture of cities*. La obra también menciona el Seminario de Técnicos y Funcionarios en Bogotá de 1958 y su temario previsto, que consta como un evento futuro. Asimismo, el texto confirma la conveniencia del establecimiento de comisiones de planeamientos, sean nacionales, estatales o municipales y que haya entre ellas un perfecto acuerdo de ideas, subordinadas todas al bienestar de los ciudadanos.

- DORICH T., Luiz. «Planejamento urbano & abastecimento d'água». IBAM, Rio de Janeiro, *Revista de Administração Municipal*, n.º 47, julio - agosto de 1961, pp. 293-307.
- MEIRELLES, Hely Lopes. «Arruamento, alinhamento e nivelamento». IBAM, Rio de Janeiro, *Revista de Administração Municipal*, n.º 59, julio - agosto de 1963, pp. 293-296.
- PEREIRA, Rubens de Mattos. «Subsídios para um programa de ensino do planejamento municipal e regional no Brasil». IBAM, Rio de Janeiro, *Revista de Administração Municipal*, n.º 71, julio - agosto de 1965, pp. 233-251.
- IBAM. «Recomendações para o planejamento global». IBAM, Rio de Janeiro, *Revista de Administração Municipal*, n.º 77, julio - agosto de 1966, pp. 254-260.

Artículo referente a las conclusiones del *I Encontro Nacional de Arquitetos Planejadores* celebrado en Curitiba en mayo de 1966. Véase anexo 5.

¹⁶² Almir Fernandes es autor de *Planejamento urbano: A institucionalização de um processo*: Río de Janeiro UFRJ, 1979, tesis de máster. Según el autor, el gran descubrimiento de Curitiba es que «*O Plano Diretor é para mudar, permanente é o IPPUC*». Para más información sobre Fernandes, véase notas 106 y 136 del anexo 4.

¹⁶³ En realidad fue en 1963, véase apartado sobre PEREIRA (1963).

Sin embargo, no solo las publicaciones del IBAM tienen efectos sobre el planeamiento de Curitiba, sino el propio instituto actúa directamente en la administración de la ciudad, como ya hemos comentado. Tras cuatro años de existencia, en 1956, el IBAM asesora la reestructuración administrativa del Ayuntamiento de Curitiba, cuando se crea la *Divisão de Planejamento* en el Departamento de Urbanismo, lo que demuestra el contacto directo entre la Administración de Curitiba y el IBAM¹⁶⁴.

Ejemplos de publicaciones significativas a la investigación

*Los planteamientos de Rubens de Mattos Pereira*¹⁶⁵

Desde los análisis del trabajo de PEREIRA (1963)¹⁶⁶ realizados en el anexo 4, podemos observar que este refleja la aplicación de los preceptos de la Carta de los Andes más dirigidos al planeamiento local, centrados en la institucionalización y la estructuración de la administración municipal. Podemos remarcar que el artículo de Rubens de Mattos Pereira sirve de guion para la constitución del IPPUC 1965.

¹⁶⁴ Según REBELLO (2010), las primeras intervenciones en la estructura administrativa del Ayuntamiento de Curitiba tras el Plan Agache se producen bajo el mandato del alcalde Ney Braga y con el apoyo técnico del IBAM, por medio de la Ley 1165/1955.

«Assim que Ney Braga assume a prefeitura de Curitiba (1954-1958) ele se aproxima do IBAM e é fortemente influenciado pela visão organizacional da entidade e com seu auxílio “promove uma série de medidas modernizadoras da capital” (Gazeta do Povo, 03/07/1993)» (REBELLO, 2010: 46).

Por último, para no dejar dudas respecto al alcance de las publicaciones del IBAM en los Ayuntamientos brasileños, MODESTO y MELLO, (1960) remarcan que este instituto promueve una divulgación sistemática del planeamiento y urbanismo a través de libros, folletos y su revista Notícias Municipais, publicación bimestral que se distribuye gratuitamente a todos los ayuntamientos del país y más de mil entidades interesadas en temas de administración municipal.

Para más información sobre Ney Braga, véase el anexo 4 y su nota 64.

¹⁶⁵ Rubens de Mattos Pereira, ingeniero, miembro del CPEU y del CEPLAN (*Centro de Estudos de Planejamento da Universidade Mackenzie*), São Paulo y del Grupo de Trabajo BNH-SERFHAU.

Rubens de Mattos Pereira realiza cursos de especialización en las Universidades de California y de Londres. Estudia Ciencias Sociales en la Facultad de Filosofía, Ciencias y Letras de la Universidad de São Paulo. Además de las actividades didácticas regulares, imparte cursos sobre planeamiento en distintas ciudades y participa de varios congresos y seminarios sobre planeamiento en Brasil y el exterior. Es autor de varios artículos y monografías, tales como, *Planejamento Territorial e a Experiência Americana, Necessidades sobre Educação para o Planejamento Urbano e Regional no Brasil* y *Urban Planning as a Factor in Technical Assistance*. Escribe con Celso Ferrari, *Organização Administrativa para o Planejamento Municipal* (1969). Es coordinador del Sector de Desarrollo Urbano de la Oficina de Investigaciones Económicas Aplicadas, EPEA (*Escritório de Pesquisas Econômicas Aplicadas*), del Ministerio del Planeamiento. Pereira también participa del equipo del CPEU como coordinador de planeamiento desde 1957.

¹⁶⁶ Trabajo galardonado con el 2.º premio en el Concurso de Mecnografías instituido por el IBAM (*Instituto Brasileiro de Administração Municipal*) en 1961.

Además, el texto de PEREIRA (1963) es importante para constituir un sistema integrado de planeamiento del país, desde un punto de vista general, que organice los planes en los ámbitos nacional, regional y local de manera integrada. Sin embargo, este todavía es un tema pendiente, bastante complejo y de difícil realización, como veremos más adelante.

Podremos verificar en el capítulo 5 los reflejos del trabajo de PEREIRA (1963) en la constitución de los tres instrumentos del Sistema Básico de Planeamiento de Curitiba: el PPU 1965, el PD 1966 y el IPPUC 1965. Además, este trabajo facilita muchos de los principales conceptos y métodos orientadores del sistema. Aunque esta publicación tenga gran importancia para entender la historia del urbanismo de Curitiba, con algunas excepciones, como la cita directa de FERNANDES (1991), encontramos poquísimas referencias a ella en la bibliografía investigada¹⁶⁷.

El trabajo se desarrolla en dos partes principales. La primera facilita orientaciones a la Organización Administrativa para el Planeamiento del Desarrollo Municipal. Realiza un recorrido respecto a la conceptualización y un método de Planeamiento Municipal, aportando orientaciones sobre:

- La ubicación del órgano de planeamiento en la estructura administrativa municipal.
- La estructura interna de la Oficina Técnica de Planeamiento.
- Las relaciones externas de la Oficina Técnica de Planeamiento Municipal.

Finaliza este apartado con un planteamiento del anteproyecto de ley para la creación del Consejo de Desarrollo y la Oficina de Planeamiento de los Municipios.

En la segunda parte, el autor facilita orientaciones respecto a la formación del Órgano de Catastro y Aprobación de Proyectos, con la estructuración necesaria, las relaciones con los sectores administrativos y un anteproyecto de ley para su creación.

Veamos las orientaciones para el planeamiento del desarrollo municipal.

¹⁶⁷ Aunque FARACO (2002) ya haga una primera comparación entre la estructura de PEREIRA (1963) y del IPPUC, buscamos las relaciones entre las cartas analizadas y el modelo de PEREIRA (1963), así como la conceptualización general del sistema de planeamiento de Curitiba.

El trabajo empieza aclarando el ámbito del planeamiento municipal, su conceptualización y el método que debe orientar la elaboración de los planes. Se tratan de dos elementos básicos para justificar cualquier propuesta de organización del sector de planeamiento en las administraciones municipales.

Define el planeamiento municipal como un esfuerzo de racionalizar el desarrollo del municipio en todos sus aspectos, basado en metas económico-sociales realistas y en medidas administrativas y financieras que hagan posibles las proposiciones que realizarán los técnicos. El planeamiento debe ser elaborado con el apoyo y la participación de elementos locales, pero con la orientación de órganos especializados, regionales, estatales o nacionales. Esta participación da al proceso un carácter eminentemente democrático y es indispensable para que después la comunidad acepte las propuestas del plan.

El planeamiento también debe tener un sentido de continuidad para permitir una adaptación constante de los planes a las realidades dinámicas del desarrollo municipal. Es preciso cuidar, tan pronto como sea posible, de planear el desarrollo municipal de forma integral.

Sin embargo, hay una profundización y atención especial respecto al método de planeamiento y a la constitución de la oficina y del equipo local para desarrollar los trabajos (que explicaremos más adelante), que se considera esencial para garantizar la continuidad del proceso de planeamiento, y para crear una mentalidad de planeamiento en la comunidad.

«(...) Mais importante que o Plano é a equipe e a estrutura local de planejamento (...).»¹⁶⁸

(PEREIRA, 1963: 273).

Respecto a los planes directores, se reafirma la necesidad de estudios socioeconómicos que faciliten las bases indispensables para orientar el desarrollo físico del municipio. No obstante, se pone de relieve que se hacen necesarias reformas en los sectores de la administración pública municipal, a fin de establecer condiciones burocráticas adecuadas para permitir una implantación racional de las metas propuestas.

¹⁶⁸ Veremos en el próximo capítulo que esto va a explicar en parte por qué el Plan Director de 1966 tuvo una duración tan significativa (40 años): puesto que lo importante es el equipo y la estructura de planeamiento, no se ve como imprescindible implementar un nuevo plan, sino adecuarlo en el tiempo a la realidad.

Así que, ya remarcamos en estos planteamientos, la reiteración de los conceptos de las Cartas de La Tourette y de los Andes y presentes en los trabajos del CPEU analizados (preceptos **A2, A3, A6, A8, T2, T4, T5, T6**).

Por lo tanto, los planes directores deben elaborarse con los elementos de:

- Planeamiento integral¹⁶⁹ o integrado.
- Estudios socioeconómicos para orientar el desarrollo físico del municipio de modo realista.
- Consultas y asesorías de las instituciones regionales o estatales especializadas en planeamiento.
- Reformas administrativas municipales que permitan la implantación racional de las metas propuestas.
- Participación de los ciudadanos.
- Continuidad en el proceso de planeamiento, con observaciones y estudios, buscando modificaciones y adaptaciones en las metas establecidas por los planes, con organizaciones locales que los interpreten y orienten sus implantaciones, con la adaptación constante de los planes a las realidades dinámicas del desarrollo municipal mediante la constitución de oficinas y equipos locales que desarrollen los trabajos.
- Incentivo a la creación de una mentalidad de planeamiento en la comunidad.

En *anexo 4* se describe de forma breve el método de planeamiento municipal (las etapas de trabajo: plan económico, social y físico) de PEREIRA (1963).

La integración del planeamiento físico en el planeamiento gubernamental, 1965

En otro artículo publicado por el IBAM, PEREIRA (1965) propone que el gobierno federal tome la iniciativa de, en coordinación y con la colaboración de los gobiernos estatales, organizar oficinas regionales que den asistencia a aquellos municipios que deseen preparar planes locales de desarrollo. Esta es la única forma de, en un plazo relativamente corto, posibilitar la atención a las necesidades de aquellos municipios más necesitados de planeamiento. Esta

¹⁶⁹ Sin embargo, esta integración en aquellos momentos era más viable horizontalmente (plan socioeconómico, administrativo-institucionales, físico-territorial, etc.) que verticalmente (plan nacional, estatal, regional, metropolitano, municipal, local, etc.).

fórmula también permite que la asistencia sea de carácter integral, en función de la organización de los grupos multiprofesionales.

Además, se hace necesario que los trabajos de las referidas oficinas regionales, que también preparan los planes regionales, sean coordinados por órganos estatales de planeamiento y agencias estatales de un órgano central del gobierno federal. Todos estos órganos, desde los municipales hasta el órgano central federal, constituirían un sistema integrado de planeamiento del país.

Para el autor, es necesario analizar la experiencia extranjera de planeamiento y, adaptándola a realidad del país, crear los instrumentos indispensables para administraciones racionalizadas.

Además de los dos trabajos anteriores, que van a colaborar para el documento «Estatuto del Planeamiento Municipal Integrado» de Aluísio Guimarães Mendes de 1967 (explicado en el apartado 5.2.2 del anexo 5), Pereira publica un artículo denominado *Desenvolvimento Urbano no Brasil*¹⁷⁰, que plantea las bases para la formulación de una política nacional de desarrollo urbano y para la implantación de un Sistema Nacional para el Planeamiento del Desarrollo Local Integrado. Este trabajo se prepara para presentarlo en VI Congreso Interamericano de Planificación, promovido por la Sociedad Interamericana de Planificación, en Caracas, del 6 al 10 de noviembre de 1966.

¹⁷⁰ PEREIRA, Rubens M., «Desenvolvimento Urbano no Brasil», BNH y EPEA, 1966.

4.3. Confrontación de los preceptos formulados con las ideas de los principales urbanistas de Curitiba

4.3.1. El cuerpo de principios y conceptos

Para entender cómo confirmar las supuestas repercusiones de los conceptos anteriores en el proceso de planeamiento de Curitiba, precisamos explicar los pasos adoptados para alcanzar tal objetivo. Primero, se organiza el **cuerpo de principios y conceptos** de acuerdo con sus fuentes documentales originales, identificando con «**EH**» los originarios del MEH, «**T**» los de la Carta de la Tourette y con «**A**» los de la Carta de los Andes, de forma similar al adoptado con los *conceptos y planteamientos heredados* (capítulo 3) y como señala las *tablas 4.01, 4.03 y 4.05*.

A continuación, confrontamos este **cuerpo de principios y conceptos** con las ideas y planteamientos de los principales profesionales y elementos de este periodo que componen el sistema de planeamiento de Curitiba: el **grupo técnico/administrativo** y los **instrumentos urbanísticos**. Sin embargo, por cuenta de su gran extensión, los trabajos de esta etapa se dividen en dos capítulos y dos anexos: la confrontación con los principales urbanistas está en el anexo 4 y su síntesis en el próximo apartado y *tabla 5.01* del capítulo 5; y la confrontación con los instrumentos urbanísticos en el capítulo 5, *tabla 5.01*, anexo 5 y *tabla A5.07*.

Sin embargo, cabe subrayar las observaciones vertidas en la Introducción respecto a los principios y los conceptos investigados (especialmente, que se pueden considerar explícitos, implícitos, que no son únicos o exclusivos, sino universales adaptados localmente), y que el objetivo no es establecer una interpretación directa, mecánica o determinista, sino entender más bien el marco conceptual de referencia de la época y de cómo estos repercuten en las decisiones de urbanismo de la ciudad.

Debemos recordar que un objetivo de la investigación es comprobar y entender el conjunto de conceptos del sistema de planeamiento de Curitiba, otro es verificar si los conceptos de las principales cartas forman parte de este conjunto.

Por último, cabe apuntar dos consideraciones respecto a los conceptos formulados: primera, estos pueden representar parte del universo de conceptos que forman parte del sistema de planeamiento de Curitiba, independiente de una valoración. Segunda, dentro de una posible

clasificación, podemos considerar algunos de ellos como *diferenciados* que, por cuenta de su peculiaridad en el período y lugar, pueden convertirse en pruebas de la conexión con las cartas mencionadas; los *triviales* o *corrientes*, por el contrario, no pueden comprobar tal conexión de una manera efectiva, pues pueden tener origen en diferentes fuentes (aunque continúen formando parte de los conceptos del sistema); y los preceptos que se encuentran en una posición más *intermedia*, que podríamos considerar más como evidencias de la conexión mencionada.

De esta manera, podemos ejemplificar los preceptos según la mencionada clasificación, como:

- *Diferenciados*: planeamiento como proceso de acción permanente, dinámico, continuado y desarrollado de manera colectiva (**T6 y A8**); adopción de estudios y planes preliminares con orientación global en cuanto al carácter general del área (**T9 y A11**); adopción de órganos de planeamiento (político representativo y técnico consultivo) (**T10 y A12**); enfoque en la problemática específica de las ciudades latinoamericanas y búsqueda de soluciones locales (**A3**); y Plan General Urbano (PGU) (**A15**).
- *Intermedios*: equilibrio entre desarrollo económico y desarrollo humano. Enfoque humanista (**T1 y A1**); participación de la población en el proceso de planeamiento y actuación desinteresada de las administraciones públicas (**T2 y A2**); apuesta por el planeamiento como instrumento de desarrollo de los países en Latinoamérica (**A6**); visión multidisciplinaria y regional del planeamiento, adopción del planeamiento integral (**T4, A5 y A7**); la planificación como instrumentos de desarrollo económico y humano de los países (**T5**); adopción de principios claros de planificación (**T8 y A10**); y principales etapas y metodología para alcanzar un programa o plan de ordenación territorial (**T11, T12 y A13**).
- *Corrientes*: la zonificación, la ubicación de los equipamientos públicos y los medios de transporte desarrollan un papel estratégico en la ordenación del territorio y la calidad de vida de los ciudadanos (**T7 y A9**); medidas jurídicas y legislativas de la planificación (**T13 y A14**); renovación urbana y conservación del patrimonio y valores históricos de la ciudad (**A4**); utilización óptima de los recursos pensando en las necesidades actuales y de las futuras generaciones; e inclusión del análisis de los impactos de la ordenación sobre el medio urbano y natural (**T3**).

4.3.2. Confrontación con los planteamientos de los principales personajes del grupo técnico/administrativo

Recogemos en este apartado la síntesis de las confrontaciones del grupo de principios y conceptos organizado anteriormente con las ideas de lo que consideramos los urbanistas más significativos a los trabajos del PPU 1965, IPPUC 1965 y PD 1966: los arquitectos y urbanistas Jorge Wilhelm, Jaime Lerner, Almir Fernandes y el jurista Hely Lopes Meirelles. El análisis de estas confrontaciones se incluye en el apartado 4.7. del anexo 4 para su mejor aclaración. Asimismo, dejamos los análisis respecto a los demás miembros del grupo autor de los instrumentos mencionados para los contenidos del capítulo 5, su anexo 5 y la *tabla* A5.03, cuando hacemos referencia al grupo local de acompañamiento del PPU 1965.

Así, a partir de los análisis realizados, podemos destacar los distintos grados de sintonía entre los preceptos de las dos cartas analizadas con las ideas de los principales autores del PPU 1965: Jorge Wilhelm, Jaime Lerner, Almir Fernandes y Hely Lopes Meirelles.

Podemos reconocer los que tienen plena conciencia de la Carta de los Andes de 1958, como Hely Lopes Meirelles, los que tienen un contacto indirecto con sus preceptos, como Almir Fernandes (por medio del trabajo de Rubens Mattos Pereira), y los que demuestran una consonancia en sus posicionamientos, pero sin citar de manera explícita las mencionadas cartas, como Jorge Wilhelm y Jaime Lerner, que son importantes para la puesta en práctica de estos conceptos.

Wilhelm y Fernandes, aunque seguramente tengan una formación más amplia de urbanismo, demuestran influencias de los trabajos de CPEU de Anhaia Mello, ya Lerner tiene un carácter más pragmático y empírico de estos fundamentos.

Asimismo, por medio de los análisis realizamos en el anexo 4 de los más diversos planes urbanos elaborados en el período, podemos remarcar que los profesionales locales (principalmente del Ayuntamiento), no solo tienen conocimiento de los preceptos y métodos del MHE/SAGMACS, sino los manejan directamente cuando los aplican de manera efectiva en el ámbito municipal, con la elaboración del Plan de las Unidades Vecinales de Curitiba de 1960. Además de esta primera importante experiencia, años más tarde, muchos de ellos participan de la elaboración del Plan de Desarrollo de Paraná de 1963 en el ámbito estatal.

Comentaremos más este tema en el próximo capítulo, cuando evaluemos a los demás profesionales participantes del PPU 1965, del IPPUC 1965 y del PD 1966.

Sin embargo, también podemos comentar que los componentes del grupo técnico/administrativo de planeamiento de Curitiba analizados, aunque de una forma general, no hayan formado parte de los equipos iniciales del MHE, SAGMACS, Carta de los Andes o CPEU (como Antonio Bezerra Baltar o Rubens de Mattos Pereira), dan continuidad al proceso de implementación de las principales ideas y métodos de estas instituciones, con lo que conforman una segunda generación de urbanistas, que aplican las lecciones y experiencias aprendidas.

De este modo, sin que haya duda respecto a la contribución de Lerner al proceso de planeamiento de Curitiba, sus pensamientos solo se publican a partir de 1970, tras la implementación de los principales instrumentos de ordenación, ocurridos a mediados de 1960. De esta manera, podemos afirmar que las contribuciones de Lerner y su grupo de colaboradores están más centradas en la consolidación del sistema de planeamiento de Curitiba que en su conceptualización.

La tabla 5.01 del capítulo 5 resume las confrontaciones realizadas en el apartado 4.7. del anexo 4. Podemos reconocer el grado de congruencia entre los preceptos investigados y los urbanistas mencionados de modo general y comparativo, con Meirelles y Wilhelm más alineados con el ideario considerado. También es posible observar algunas ideas coincidentes con los *conceptos y planteamientos heredados* en Wilhelm y Lerner (véase el *anexo 4*), lo que corrobora el carácter de continuidad y evolución del sistema de planeamiento de la ciudad.

En el próximo capítulo veremos cómo este proceso se aplica a los casos concretos de elaboración de los principales instrumentos de planeamiento de Curitiba, el PPU 1965, el IPPUC 1965 y el PD 1966.

4.4. Comentarios

Marco general del planeamiento brasileño y preparatorio al inicio del proceso de planeamiento integrado de Curitiba

En este capítulo queremos demostrar que el planeamiento brasileño pasa por transformaciones significativas en las décadas de los cincuenta y sesenta, y que dichas transformaciones repercuten directamente en el caso del planeamiento de Curitiba. Se trata de la formación del planeamiento integrado en Brasil.

Verificamos la gran cantidad de estudios y planes urbanísticos del grupo de la SAGMACS, muy bien fundamentados y explicados en sus informes, que dejan un legado significativo en el campo del planeamiento brasileño, otra contribución significativa es la del CPEU, ambas analizadas en el anexo 4 y resumida en la tabla A4.04 (CPEU).

Podemos confirmar también la influencia de la Carta de los Andes de 1958 en estos grupos y trabajos, lo que en sí representa una importante aportación de la investigación y un significativo cambio en los paradigmas doctrinales corrientes en el planeamiento brasileño y de América del Sur, todavía muy restringidos a los temas de elaboración de la zonificación del uso del suelo y de planes urbanísticos y, en ocasiones, aún más limitados a la influencia de la Carta de Atenas de 1933.

Podemos empezar a entender cómo estas experiencias impactan en Curitiba, no solo por medio de los profesionales que participan en los trabajos de los grupos mencionados (como Meirelles, Baltar y Pereira), sino por la propia actuación de la SAGMACS en Paraná y Curitiba, mediante el PDP 1963, que institucionaliza el planeamiento del estado y del municipio, forma e influye aún más en los profesionales locales que, antes, ya elaboraron el Plan de las Unidades Vecinales de 1960.

Los documentos analizados y sus principales contribuciones

De forma resumida y a título de refuerzo, podemos concluir que a partir de los análisis de este capítulo las principales contribuciones de los documentos investigados pueden ser:

- Movimiento Economía y Humanismo (MHE) de 1942: presentación de los principios humanistas y conceptos iniciales.
- La SAGMACS de 1947: aplicación de los conceptos del MHE y adecuación de la metodología a la realidad brasileña; implementación efectiva del primer grupo técnico de planeamiento general en Brasil.
- La Carta de la Tourette de 1952: aplicación de los conceptos del MHE, presentación de la metodología y del órgano de planeamiento iniciales generales.
- La Carta de los Andes de 1958: aplicación de los conceptos del MHE y de otras fuentes, adecuación de la metodología a los países latinoamericanos y presentación de la comisión de desarrollo y oficina técnica de planeamiento como desarrollo del órgano de planeamiento.
- El CPEU-FAUUSP: aplicación de los conceptos y adecuación de la metodología del MHE y de otras fuentes a la realidad brasileña; segundo grupo técnico efectivo de planeamiento; evolución de las comisiones o consejos de desarrollo municipales; formulación de las oficinas técnicas de planeamiento; futuro IPPUC.

No obstante, sin ignorar las muchas otras contribuciones al planeamiento brasileño del período analizado, debemos poner de relieve las más significativas para esta investigación, como la conformación del grupo representativo del planeamiento de las ciudades (los Consejos de Planeamiento o Desarrollo); la estructuración de un grupo técnico de planeamiento que actúa directamente con los tres poderes establecidos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), la Oficina Técnica de Planeamiento; la constitución de guiones básicos para la investigación urbana (física, social y económica) y para la elaboración de planes urbanos para las ciudades; y de modelos legales adaptables a la estructuración jurídica urbana necesaria para las administraciones municipales.

Por tanto, desde un punto de vista general, podemos entender el marco conceptual, metodológico e institucional preparatorio brasileño que va a posibilitar que la municipalidad de Curitiba ponga en marcha un nuevo proceso de planeamiento integrado para la ciudad.

Formulación conceptual y metodológica: los principios postulares del proceso de planeamiento

Además de los principios básicos del proceso de planeamiento de Curitiba, las fuentes teóricas mencionadas permiten establecer también la estructura general de planeamiento. Esta estructura general está constituida por los siguientes elementos esenciales, entre otros:

- Un nuevo método de análisis urbano (facilitados por la Carta de la Tourette de 1952; la Carta de los Andes, 1958; BALTAR, 1963 y PEREIRA, 1963).
- Conceptos y métodos de planeamiento (originados por la Carta de la Tourette de 1952; la Carta de los Andes, 1958; BALTAR, 1963 y PEREIRA, 1963).
- Organización administrativa para planeamiento (Carta de los Andes, 1958; CPEU; y PEREIRA, 1963).
- Utilización de estudios preliminares para un plan director (BALTAR, 1957; Carta de los Andes, 1958).
- Indicación de elementos esenciales para un plan director (BALTAR, 1957 y 1963; Carta de los Andes, 1958; CPEU).
- Indicación de elementos esenciales para un órgano de planeamiento (Carta de los Andes, 1958; CPEU y PEREIRA, 1963).
- Indicación de elementos esenciales para un órgano de catastro y aprobación de proyectos (CPEU y PEREIRA, 1963).
- Propuestas de leyes correspondientes a los planes y órganos (CPEU y PEREIRA, 1963).
- Propuesta de formación de cuerpo técnico correspondiente (CPEU y PEREIRA, 1963).

Se demuestra que el sistema de planeamiento planteado en los años cincuenta y sesenta se constituye por un conjunto de principios consistentes, que evolucionan de manera colectiva a partir de distintos autores y fuentes representativos en términos de planeamiento municipal. Estos principios se vinculan al concepto de «planeamiento integral», que por su vez, puede haber permitido la evolución hacia el planeamiento urbanístico ambiental en los años noventa, como verificaremos en los capítulos 5 y 6.

De hecho, del cuerpo de principios identificados, ya se puede remarcar algunos que preparan el terreno para los debates de los años noventa, bajo el concepto universal de desarrollo

sostenible, por ejemplo: la visión multidisciplinaria y regional; el planeamiento continuado, evolutivo y adaptativo; la búsqueda de la participación de la población en el proceso de planeamiento; la búsqueda de la utilización óptima de los recursos; la evaluación de los impactos del planeamiento territorial; la búsqueda de soluciones locales; la conservación del patrimonio y valores históricos de la ciudad; la valoración de las zonas verdes y naturales en las ciudades; entre otros.

Los grupos técnicos iniciales de planeamiento: SAGMACS y CPEU-FAUUSP

También podemos analizar las actuaciones de los primeros grupos u oficinas de planeamiento generales en el país. Tras el análisis de sus principales documentos, podemos remarcar que mientras el movimiento Economía y Humanismo junto a la SAGMACS enfocan el análisis y comprensión de una determinada realidad y, a partir de ahí, plantean soluciones de reparto de equipamientos en las unidades vecinales planeadas, utilizando gráficos metódicamente elaborados, el CPEU, basado en las cartas de la Tourette y los Andes, ya se encuentra más centrado en la divulgación y el asesoramiento del planeamiento, elaborando guiones y orientaciones sobre como el municipio puede organizar mínimamente su comunidad para dar comienzo a su proceso de planeamiento permanente. Podemos considerar que sus recomendaciones de comisiones de planeamiento son pioneras y ejemplares.

Asimismo, mientras las actuaciones de la SAGMACS realizan planes para las capitales del país con diagnósticos muy elaborados, el CPEU trabaja con pequeñas ciudades y busca dar soporte a la formación de las oficinas técnicas (grupo de planeamiento) y de comisiones de desarrollo de estas ciudades (representación o participación ciudadana) para posibilitar la continuidad y la evolución de sus planeamientos, es decir, facilita la asesoría en la estructuración de sus procesos de planeamiento permanentes.

Solo a partir del Estatuto de la Ciudad de 2001, se concretan en Brasil de manera amplia los *Consejos de Planificación*, que incluso son muy similares a los del CPEU. Aun así, debemos remarcar una distinción muy importante, el centro plantea que se implemente la *Comisión de Planeamiento del Municipio* antes del plan preliminar, esto es, antes que se defina la estructuración general de la ciudad (zonificación, sistema viario, definición de las áreas urbanizadas, urbanas y rurales), de manera a garantizar que la comunidad pueda en efecto

participar del reparto de la ciudad desde el principio de este proceso, lo que no resulta claro en el mencionado estatuto.

Además, si no se garantiza de manera efectiva la amplitud en las representaciones en las comisiones, los planteamientos de las implementaciones de estas comisiones en las ciudades pueden resultar iniciativas más ajenas o de «arriba hacia abajo», como alertan VIOLICH (1963b), WILHEIM (1969) e IRAZABAL (2005).

